Die staatsrechtliche Stellung der Provinzialvertreter im Reichsrat

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen staatswissenschaftl. Doktorwürde

der

Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt

von

Erich Corbach
Gerichtsreferendar in Detmold

Rostock
Rats- und Universitäts-Buchdruckerei Adlers Erben, G. m. b. H.
1926

Referent: Geh. Justizrat Prof. Dr. Paul Schoen.

Tag der mündlichen Prüfung: 14. Juli 1926.

Meinen Eltern gewidmet!

Inhalt.

Einleitung.

I. Abschnitt:

Die Rechtsstellung der von den Regierungen der Länder bestellten Reichsratsvertreter im allgemeinen.

§ 1. Die Stellung der Reichsratsvertreter gegenüber dem Reich.
§ 2. Die Stellung der Reichsratsvertreter gegenüber den Ländern.
§ 3. Die stellvertretenden Bevollmächtigten zum Reichsrat.

II. Abschnitt:

Die Rechtsstellung der Provinzialvertreter im Reichsrat.

§ 4. Die Einführung der Provinzialstimmen im Reichsrat.
§ 5. Verhältnis der Provinzialvertreter gegenüber dem Lande Preußen und gegenüber ihren Provinzen.
§ 6. Die Stellvertretung der Provinzialvertreter im Reichsrat.
§ 7. Die Provinzialvertreter in Ausübung ihrer Funktionen.
§ 8. Verhältnis der Provinzialvertreter zum Reichstag.
§ 9. Exemte Stellung der Provinzialvertreter.

III. Abschnitt:

§ 10. Bestrebungen zur Änderung der Rechtsstellung der Provinzialvertreter in der preußischen Gesetzgebung.

Literatur.

Ablass, Des Deutschen Reiches Verfassung, ein Handbuch für das Deutsche Volk. 2. Aufl. 1920.

Anschütz, Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der deutschen Reichsverfassung, in DJZ. 1919 Heft 5/6.

— Das preußisch-deutsche Problem, Skizzen zu einem Vortrage, in „Recht und Staat" Nr. 22. Tübingen 1922.

— Drei Leitgedanken der Weimarer Reichsverfassung, in „Recht und Staat" Nr. 26. Tübingen 1923 (zit. Anschütz: Drei Leitgedanken).

— Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin und Leipzig 1924.

— Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. Aug. 1919. Berlin und Leipzig 1926 (zit. Anschütz).

Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Berlin und Leipzig 1919.

von Below, Deutsche Reichspolitik einst und jetzt, in „Recht und Staat" Nr. 23. Tübingen 1922.

Beyerle, Die Verfassung des Deutschen Reichs. München 1919.

Bilfinger, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Tübingen 1923 (zit. Bilfinger, Der Einfluß).

— Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. Berlin und Leipzig 1924 (zit. Bilfinger, Der deutsche Föderalismus).

— Der Fall Hildenbrand, im ArchOeffR. 1923, N. F. Nr. 8.

Binding, Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reichs. Leipzig 1919.

Bredt, Das Werk des Herrn Preuß. Berlin 1919.

— Der Geist der deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924 (zit. Bredt).

Brie, Reichstag und Reichsrat, in kritischer und rechtspolitischer Bedeutung, in Hdb. der Politik III. Bd. 1921.

Cohn, Erich, Die Stellung Preußens im deutschen Staatsrecht. Berlin 1922.

Cohn, im PreußVerwBl. 1922 Nr. 45.
Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Stuttgart 1923 (zit. Finger).
— im VerwA. Jg. 1925 Bd. 30 in Besprechung von Meyer-Lüerssen.
Förster, Zentralismus oder Föderalismus. München 1920.
Frankfurter Zeitung vom 31. Januar 1922, Morgenausg.
— 8. Juli 1922, Abendausgabe.
v. Freytag-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.
Friedberg, Preußen in dem Entwurf der kürftigen Reichsverfassung, in DJZ. 1919, Heft 5/6.
Giese, Grundriß des Deutschen Reichsstaatsrechts. 1921.
— Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. 6. Aufl. Berlin 1925 (zit. Giese).
— in Ztschr.OeffR. IV. Bd., in Besprechung von Wittmayer: Die Reichsverfassung.
Gmelin, Entspricht der zweite Reichsverfassungsentwurf unseren Erwartungen? Gießen 1919.
Handbuch für das Deutsche Reich, herausg. vom Reichsministerium des Innern. 1924.
Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht. I. Bd. Berlin 1922 (zit. Hatschek).
— Das Reichsstaatsrecht. Berlin 1923.
— Außerpreußisches Landesstaatsrecht. Berlin 1926.
Henkel, Bundesrat und Reichsrat. Diss. Göttingen 1920.
Hubrich, Demokratisches Verfassungsrecht des Deutschen Reichs. Greifswald 1921.
Jellinek, G., Allgemeine Staatslehre. Berlin 1922 (zit. Jellinek).
— Ausgewählte Schriften und Reden. Bd. II. Berlin 1911.
Jellinek, W., Revolution und Reichsverfassung im Jahrb. d. OeffR. 1920 Bd. IX.
— Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder, in Teubners Hdb. der Staats- und Wirtschaftsk. 1925.
— Preußen im Reichsrat, in Vossische Ztg. v. 6. Novbr. 1925, Morgenausg.
— Rechtsgutachten über die Frage Groß-Hamburg 1921.
Juristische Rundschau, 2. Jg. Nr. 1 v. 10. Jan. 1926.
Köckel, Der Einfluß der neuen Reichsverfassung auf das Straf- und Prozeßrecht, in ZtschrStrafrWiss. Bd. 41. 1920.
Kelsen, Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925.
Koch, Die Neugliederung des Reichs, in Hdb. d. Politik Bd. V. 1922.
Koellreutter, Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, in „Recht und Staat". Tübingen 1921.
Kreuzzeitung vom 4. Februar 1922, Morgenausg.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 5. Aufl. 1911.

Lammers, Die Rechtsstellung der von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellten Mitglieder des Reichsrats, in PreußVBl. Bd. 44, Jg. 1922.

Lukas, Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. 1920.

Maier, Die Provinzialvertreter im Reichsrat, in Frankfurter Ztg. v. 21. Juni 1922, 1. Morgenausg.

Meissner, Die Reichsverfassung. Berlin 1919 (zit. Meissner, Reichsverfassung).

— Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. Berlin 1921 (zit. Meissner).

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. München und Leipzig 1917.

Meyer-Lüerssen, Die rechtliche Stellung der Bevollmächtigten zum Reichsrat. Berlin 1924.

Müller, Die rechtliche Stellung der Bundesratsmitglieder. Diss. Leipzig 1909.

Nawiasky, Die Grundgedanken der Reichsverfassung. München und Leipzig 1920.

Perels, Stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrat, in Festg. d. Kieler JurFak. zu Albert Hänels 50jähr. Doktorjubiläum (1907).

von Pistorius, Staats- und Verwaltungskunde. Stuttgart 1926.

Poetzsch, Handausgabe der Reichsverfassung. Berlin 1921 (zit. Poetzsch).

— Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung in Jb. des Oeff. R. der Gegenwart, 1925. Heft 13.

— Ein Konflikt in der Gesetzgebung, in DJZ. 1925, S. 1546.

Preuß, Deutschlands republikanische Reichsverfassung. Berlin 1920.

— „Republik und Monarchie" — „Reich und Preußen", in „Deutsche Politik" 1921, Heft 6.

— in „Die Deutsche Nation", Märzheft 1921.

Querfurth, Die rechtliche Stellung der Mitglieder des Bundesrats. Diss. Göttingen 1908.

Schmidt, Einführung in die Rechtswissenschaft. Leipzig 1921.

Schumacher, Die Rheinprovinz im Reichsrat, in Köln. Volksztg. v. 7. Aug. 1922, Abendausgabe.

Stier-Somlo, Die Verfassung des Deutschen Reichs. Bonn 1920.

— Reichs- und Landesstaatsrecht. Berlin und Leipzig 1924 (zit. Stier-Somlo).

— Wege der Erneuerung der Weimarer Reichsverfassung, in Ztschr.-Staatswiss. 1924.

Thieme, Das preußische Problem, in „Deutsche Politik" 1921, Heft 16.

Triepel, Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht. Tübingen 1922.

Vogels, Die preußische Verfassung. Berlin 1921.
— Die staatsrechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten. Diss. Bonn 1911.
Waldecker, Das preußisch-deutsche Problem und die preuß. Verfassung. Berlin 1922.
Wigard, Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung. Bd. V und VI. Leipzig 1849.
Wittmayer, Kritische Vorbetrachtungen zur neuen Reichsverfassung, im ArchOeffR. Bd. 39. 1920.
— Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922 (zit. Wittmayer).
— Reichsverfassung und Politik in „Recht und Staat" Heft 24. Tübingen 1923.
— Preußen im Reichsrat, in ZtschrOeffR. Bd. V, Heft 2. 1926.
Zeimann, Der Reichsrat nach der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Diss. Frankfurt 1920.

Benutzt wurden die Drucksachen und die stenographischen Berichte der Nationalversammlung, des Reichstags, der Verfassunggebenden Preußischen Landesversammlung sowie die des Preußischen Landtags.

Abkürzungen:

RV.	= Reichsverfassung
a. RV.	= alte Reichsverfassung
GeschO.	= Geschäftsordnung für den Reichsrat
Prot.	= Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses über d. Entwurf einer Verfassung des Dtsch. Reichs
RRat	= Reichsrat
RReg.	= Reichsregierung
RT.	= Reichstag.

Einleitung.

Die Weimarer Verfassung hat eine grundlegende Wandlung im Aufbau der obersten Reichsorgane geschaffen. Nach der alten Verfassung war der „Repräsentant der eigentlichen Souveränität der die Bundesregierungen vertretende Bundesrat“[1]). Der Bundesrat war grundsätzlich zuständig für alle Funktionen des Reichs, die nicht einem anderen Organ übertragen waren. Die Weimarer Verfassung bestimmt: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 1). Ausgeübt wird diese oberste Staatsgewalt vom Reichstage als dem Repräsentanten des Volkes. Der Reichstag ist heute oberstes Reichsorgan, er hat die Vermutung der Kompetenz wie früher der Bundesrat. Der Reichsrat, der neben dem Reichstag zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs gebildet ist, ist in seinen Funktionen und Zuständigkeiten, verglichen mit dem Bundesrat, stark beschnitten. Auch die Zusammensetzung des Reichsrats zeigt wesentliche Unterschiede gegenüber dem Bundesrat. Vor allem stellt die Einrichtung der von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellten Reichsratsvertreter eine Besonderheit im Reichsrat, der grundsätzlich von den Regierungen der Länder beschickt wird, dar. Um die rechtliche Stellung dieser sog. „Provinzialvertreter im Reichsrat“ würdigen zu können, ist zunächst auf die allgemeine Rechtsstellung der von den Regierungen der Länder bestellten Reichsratsvertreter eingegangen und dann die davon abweichende bzw. damit übereinstimmende Rechtsstellung der Provinzialvertreter dargestellt. In dem letzten Abschnitt werden die Reformbestrebungen im Preußischen Landtag, die in der Hauptsache eine einheitliche Stimmabgabe der preußischen Stimmen sichern wollen, einer Prüfung unterzogen.

---

[1]) Fürst Bismarck im Reichstag, Sitz. v. 27. März 1879.

I. Abschnitt.

Die Rechtsstellung der von den Regierungen der Länder bestellten Reichsratsvertreter im allgemeinen.

§ 1. Die Stellung der Reichsratsvertreter gegenüber dem Reich.

„Zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs wird ein Reichsrat gebildet" (Art. 60). Der Reichsrat ist hiernach ein Reichsorgan, in dem die Länder als eine Einheit repräsentiert werden. Im einzelnen sind die Länder Mitglieder des Reichsrats und als solche Teile eines Reichsorgans[2]). Ausgeübt und geltend gemacht werden die Mitgliedschaftsrechte von seiten der Länder durch Vertreter, und zwar werden die Länder im Reichsrat gemäß Art. 63 Abs. 1 durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten. Die einzelstaatlichen Regierungen bestellen aus ihrer Mitte die „Vertreter", die „Bevollmächtigten"[3]) zum Reichsrat. Durch die Bestellung werden diese zu Organen, die ihre Länder im Reichsrat repräsentieren. Als repräsentative Organe bilden sie eine rechtliche Einheit mit den von ihnen repräsentierten

---

[2]) Daß die Länder selbst Mitglieder des RRats sind, ergibt sich aus dem Art. 61: „Im RRat hat jedes Land mindestens eine Stimme". Art. 62: „In den Ausschüssen, die der RRat aus seiner Mitte bildet, führt kein Land mehr als eine Stimme", und Art. 63 Abs. 1: „Die Länder werden im RRat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten."

S. Giese S. 191; Arndt S. 96.

[3]) Die Bezeichnungen: „Vertreter im RRat" und „Bevollmächtigte zum RRat" werden durchaus synonym gebraucht. Vgl. § 4 der GeschO. Inkorrekt ist eigentlich die Bezeichnung „Mitglieder des RRats" (Art. 64), denn Mitglieder sind die Länder selbst.

Staaten[4]). Kraft ihrer Organeigenschaft sind sie imstande, mit Rechtswirksamkeit für ihre Länder Handlungen vorzunehmen, insbesondere die Stimme im Reichsrat zu führen. Bei der Stimmabgabe kommt nicht der subjektive Wille des Vertreters, sondern der staatsrechtliche Wille des vertretenen Landes zum Ausdruck. Das gilt auch dann, wenn der Bevollmächtigte entgegen der Instruktion seines Auftraggebers handelt. Die Stimme gilt so, wie sie abgegeben ist, nicht wie sie abgegeben werden sollte[5]).

Um ihre Vertretung im Reichsrat ausüben zu können, bedürfen die Bevollmächtigten einer Vollmachtserklärung, einer Legitimation gegenüber dem Reichsrat. Nach § 4 GeschO. bezeichnen die Landesregierungen der Reichsregierung die Vertreter der Länder im Reichsrat. Die Legitimationserklärung geht der Reichsregierung zu, weil diese gemäß Art. 65 im Reichsrat und seinen Ausschüssen den Vorsitz führt. Die Reichsregierung gibt die Mitteilungen der Landesregierungen über die Bestellung der Bevollmächtigten in der nächsten Vollsitzung des Reichsrats bekannt (§ 6 Abs. 2 GeschO.). Ob die Reichsregierung oder der Reichsrat die Legitimation der Reichsratsvertreter zu prüfen haben, ist weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung bestimmt. Man wird die Legitimationsprüfung als ein Recht, das nicht unbedingt mit dem Vorsitz verbunden ist, dem Reichsrat selbst zuweisen müssen. Ebenso war die Rechtslage im Bundesrat[6]). Fraglich ist auch, wie weit dieses Prüfungsrecht geht. Da die Vertreter im Reichsrat nur kraft ihrer Organstellung für ihre Länder rechtlich tätig werden können, hat sich die Prüfung des Reichsrats darauf

---

[4]) Jellinek S. 566: Unter Repräsentation versteht man das Verhältnis einer Person zu einer oder mehreren anderen, kraft dessen der Wille der ersteren unmittelbar als Wille der letzteren angesehen wird, so daß beide rechtlich als eine Person zu betrachten sind.

[5]) Laband S. 250; Poetzsch S. 117; Giese S. 196; Arndt S. 97.

[6]) Für den Bundesrat: Meyer-Anschütz S. 432; Laband S. 249; für den Reichsrat: Arndt zu Art. 63 Anm. 4; Meyer-Lüerssen S. 6.

zu erstrecken, ob die Personen, die sich im Reichsrat als Organe ihrer Länder betätigen, wirklich Organqualität haben[7]). Diese Organqualität ist aber nur dann gegeben, wenn der Bestellungsakt nicht nur wirklich vorliegt, sondern auch von den verfassungsmäßig dazu berufenen Organen ausgegangen ist.

Die Vertreter der Länder sind zwar die konstituierenden Elemente des Reichsorgans: Reichsrat, im einzelnen aber nur Organe ihrer Länder. Durch Teilnahme an den Beratungen und Abstimmungen des Reichsrats erfüllen sie die Geschäfte ihrer Absendestaaten, und nur diesen gegenüber trifft sie auch eine rechtliche Pflicht, im Reichsrat tätig zu werden, nicht aber gegenüber dem Reich. Zum Reich stehen sie weder in einem Beamten- noch einem sonstigen öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis[8]).

§ 2. Die Stellung der Reichsratsvertreter gegenüber den Ländern.

Die Verfassung enthält über das Verhältnis der Reichsratsvertreter zu den von ihnen vertretenen Ländern keine ausdrücklichen Bestimmungen. Sie erklärt nur lakonisch: „Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten". Schon hieraus ergibt sich nach allgemeinen Erwägungen, daß die Reichsratsvertreter nicht nach ihrer freien Überzeugung stimmen können, wie die Mitglieder von Parlamenten. Im Reichsrate sind die Länder vertreten, nicht die Landtage oder die Landesvölker; Vertreter sind Delegierte der Landesregierungen. Diese Art der Vertretung entspricht dem Bundesratstyp, für den das Stimmen nach Instruktion und die prinzipiell einheitliche Stimmabgabe eigentümlich ist[9]).

Die Bevollmächtigten des Bundesrats waren unbestritten an die Instruktionen ihrer Absendestaaten gebunden. Zwar sprach auch die alte Verfassung das nicht direkt aus, es ging

---

[7]) Finger S. 23.

[8]) Giese S. 194; Meyer-Lüerssen S. 5.

[9]) Hatschek, Reichsstaatsrecht S. 316.

aber aus mehreren Bestimmungen hervor, daß sie eine solche Bindung voraussetzte. So bestimmte Art. 6 Abs. 2 Satz 2 a. RV.: „Doch kann die Gesamtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden." Eine einheitliche Stimmabgabe setzt aber die Bindung an Instruktionen voraus, denn, wenn die Bevollmächtigten nach freier Überzeugung hätten stimmen können, hätte ihnen auch die Möglichkeit nichteinheitlicher Abstimmung offen gelassen werden müssen. In demselben Sinne bestimmte Art. 7: „Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt." (Art. 7 Abs. 3 Satz 2.)

Die Weimarer Verfassung enthält über diese Frage noch weniger. Soll man aus ihrem Schweigen schließen, daß es bei dem alten Zustand bleiben soll oder nicht? Hierzu bedarf es eines näheren Eingehens auf die Verhandlungen im Verfassungsausschuß und in der Nationalversammlung bei Abfassung der in Frage kommenden Bestimmungen.

Bei Durchsicht der Entwürfe zur Verfassung bemerkt man, daß dieses Problem gesehen und auch besprochen ist. Der Entwurf IV[10]) bestimmte in Art. 21: „Die Mitglieder (sc. des RRats) sind an Weisungen nicht gebunden; indessen können die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden." Auf den Widerspruch, in dem diese beiden Bestimmungen zueinander stehen, wurde schon im Verfassungsausschuß hingewiesen[11]).

Die Bindung an Weisungen der Landesregierungen sollte überflüssig sein. Dies wurde von Preuß damit begründet, daß Mitglieder der Regierungen, also Minister, in den Reichsrat gesandt würden, die für ihre Handlungen den einzelstaatlichen Landtagen verantwortlich seien. Jeder Einzelstaat sollte gewissermaßen einen verantwortlichen Minister für Reichsangelegenheiten haben, der prinzipiell im Reichsrat sitzen und auf seine Ministerverantwortlichkeit hin handeln sollte[12]).

---

[10]) Triepel, Quellensammlung S. 31.

[11]) Abg. Koch, Prot. S. 119; Beyerle S. 33.

[12]) Preuß, Prot. S. 121 u. 124: „Der Vertreter des Einzelstaats als verantwortl. Minister seines Landes für Reichsangelegenheiten muß

Die Auffassung von Preuß wurde allerdings heftig bekämpft. Man hielt ihr vor allem entgegen, daß es praktisch den Ministern der Einzelstaaten nicht möglich sein werde, dauernd an den Sitzungen des Reichsrats teilzunehmen, daß sie sich vielmehr würden vertreten lassen müssen. Für diese stellvertretenden Bevollmächtigten aber würde die Bindung an Weisungen nötig sein[13]).

Bei den Lesungen der Nationalversammlung wurden die beiden unverträglichen Bestandteile des Art. 21: „Die Mitglieder sind an Weisungen nicht gebunden; indessen können die Stimmen eines Landes nur einheitlich abegeben werden", gestrichen. Man einigte sich auf der Grundlage, daß es ein Internum der Länder sei, ob man die Reichsratsvertreter an Weisungen binden wolle, oder nicht[14]). Bezeichnend ist aber, daß in der endgültigen Normierung des jetzigen Art. 63 an der Vertretung der Länder im Reichsrat durch Regierungsmitglieder, also Minister, festgehalten ist, obwohl die Staatenpraxis dem selten entspricht.

Man ist also einer ausdrücklichen Stellungnahme zu dieser Frage in der Verfassung aus dem Wege gegangen. Das Ergebnis ist: Die Bindung an Weisungen ist ein Internum der Landesgesetzgebung und die Vertretung im Reichsrat findet nach Art. 63 durch Minister statt. Es steht also grundsätzlich im Belieben der Länder, wie sie ihre Vertretung im Reichsrat regeln wollen[15]). Eine gewisse Schranke ist allerdings der Landesgesetzgebung durch die Bestimmung der Verfassung gesetzt, daß Mitglieder der Regierungen die Stimme im Reichsrat führen. Die Landesregierungen sind aber reichsverfassungsmäßig an das Vertrauen ihrer Volksvertretungen gebunden (Art. 17 Abs. 1

---

wissen, wohin die Politik seines Landes, seiner Regierung und seines Parlaments geht, muß in diesem Rahmen zu den Einzelfragen auf eigene Gefahr und Verantwortlichkeit Stellung nehmen und hat das dann nachher seiner Regierung und seinem Parlament gegenüber zu vertreten."

[13]) Abg. Koch, Prot. S. 119; v. Preger, Prot. S. 447.

[14]) Preuß, Prot. S. 158; Koch, NatVers., 30. Sitz.; StenBer. S. 2113.

[15]) Anschütz S. 205; Giese S. 196.

Satz 3). Die Landesregierung bzw. der stimmführende Minister im Reichsrat sind ihrem Landtage auch für die Stimmabgabe im Reichsrat parlamentarisch verantwortlich. Die RV. schreibt dadurch ein Minimum von Gebundenheit vor, das durch die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister bestimmt wird und das durch ein Landesgesetz nicht überschritten werden darf. Ein Landesgesetz darf nicht vorschreiben, daß die Bevollmächtigten zum Reichsrat nach völlig freier Überzeugung stimmen können. Bilfinger geht hier noch weiter; er nimmt ebenso wie für die Bundesratsbevollmächtigten auch für die Reichsratsvertreter an, daß sie von reichsverfassungswegen an Instruktionen gebunden seien. Er folgert das daraus, daß die Vertretung im Reichsrat Sache des Gesamtministeriums sei und nicht einem „Minister für Reichsangelegenheiten" überlassen werden könne[16]).

Hierzu ist zu bemerken, daß es Sache der Landesgesetzgebung ist, ob sie die Vertretung nach außen hin, zu der auch die Vertretung im Reichsrat gehört, dem Staatsministerium oder einem einzelnen Minister, dem Bevollmächtigten im Reichsrat, überweisen will. Mit wenigen Ausnahmen ist in den einzelnen Ländern die Vertretung nach außen hin allerdings Aufgabe des Gesamtministeriums[17]).

---

[16]) Bilfinger, Der Fall Hildenbrand, ArchOeffR. N. F. Bd 8, S 187: „Die parlamentarische Regierung des Einzelstaats kann natürlich die Verantwortung für ihre Politik am Reich nicht übernehmen — und das ist ja heute ihr weitaus umfangreichstes und wichtigstes Gebiet, wenn der Bevollmächtigte frei stimmen kann ..." S. 188: „Die einzelstaatliche Politik am Reich ist grundsätzlich richtunggebend für seine Politik überhaupt; in die Praxis übersetzt bedeutet dies, daß die Instruktion unentbehrlich ist und vom Gesamtministerium ausgeht."

[17]) Hatscheck, Außerpreuß. Landesstaatsrecht S. 483: „Das Staatsministerium hat (ausgenommen in Mecklenburg-Schwerin, wo der Ministerpräsident (§ 51, I VU) und in den oben angeführten Ländern, wo der Staatspräsident auch die Verträge abschließt), die Vertretung des Staates nach außen, also sowohl die völkerrechtliche Vertretung, sofern solche für das Land noch notwendig ist (Art. 78 RV.) ... als auch die Vertretung im Reichsrat."

Die Länder, in denen der Staatspräsident die Vertretung nach außen hin hat, sind Württemberg, § 32 VU, und Hessen Art. 41 VU. In

Wir fassen zusammen: Im Reichsrat sind die Länder vertreten. Abgegeben werden die Stimmen der Länder nach Art. 63 grundsätzlich durch Mitglieder ihrer Regierungen. Stimme des Landes ist aber die des verfassungsmäßig hierzu berufenen Organs. Ist dies Organ das gesamte Ministerium, so ist der im Reichsrat stimmführende Minister an die Weisungen des Ministerkollegiums gebunden; ist der stimmführende Minister im Reichsrat selbst als Organ berufen, dann ist er unmittelbar seinem Landtag parlamentarisch verantwortlich. Die Instruktionserteilung ist also auch heute noch die Regel[18]). Der Unterschied gegenüber dem Bundesrat liegt darin, daß die Reichsratsbevollmächtigten, mit Ausnahme der Provinzialvertreter, prinzipiell Mitglieder der Landesregierungen sind, und daß den Landtagen mittelbar durch das parlamentarische System ein Einfluß auf die Abstimmung im Reichsrate möglich ist[19]). Die Bindung an Instruktionen tritt noch schärfer in Erscheinung bei den stellvertretenden Reichsratsbevollmächtigten, die hauptsächlich aus Beamten des Landes bestehen.

Ein Landesgesetz kann also wohl die Vertreter im Reichsrat an Instruktionen binden, nicht dagegen ihnen jede Freiheit der Abstimmung einräumen. Ein solches Gesetz widerspräche der RV. und wäre nach Art. 13 nichtig[20]).

Meckl.-Strelitz vertritt umgekehrt derjenige Staatsminister, der Mitglied des Reichsrats ist, das Land nach außen (§ 29 VU.).

[18]) Bilfinger, Einfluß S. 98: „Ohne Instruktionen haben abzustimmen die Vertreter der preuß. Provinzen. Abgesehen von dieser Ausnahme ist die Instruktion im gleichen Sinne wie früher die Regel, trotz der Unterschiede der beiden Reichsverfassungsurkunden". — Poetzsch S. 117: „Für den Abstimmenden besteht das innere Verhältnis zu seiner Landesregierung, die Bindung an Weisungen."

Ähnlich auch Giese S. 196: Anschütz S. 205; Hatschek S. 704.

[19]) Preuß, Prot. S. 121: „Die heutigen Regierungen der Einzelstaaten können als die designierten Vertrauensmänner der Landtage gelten." Vgl. Wittmayer S. 374; v. Pistorius S. 52.

[20]) Zustimmend Bilfinger, ArchOeffR. Bd. 8 S. 188; Anschütz S. 205; Finger, VerwArch. Bd. 30 S. 488; v. Freytag-Loringhoven S. 178. A. A.: Meyer-Lüerssen S. 9.

Eng verknüpft mit der Frage der Instruktionen ist auch die der einheitlichen Stimmabgabe im Reichsrat. „Die Länder sind berechtigt, so viele Vertreter in den Reichsrat zu entsenden, wie sie Stimmen führen." (Art. 63 Abs. 2.) Bei der Abstimmung entscheidet die einfache Mehrheit der Abstimmenden (Art.66), nicht der abstimmenden Länder. Durch Art. 66 ist allerdings nicht ausgeschlossen, daß die mehreren Stimmen eines Landes durch einen „stimmführenden Bevollmächtigten" abgegeben werden können. Es geht aber aus ihm hervor, daß die RV. eine einheitliche Stimmabgabe nicht vorschreibt.[21]) Die in dem IV. Entwurf enthaltene Bestimmung, daß die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden können, wurde gestrichen, allerdings, wie später zu zeigen ist, hauptsächlich mit Rücksicht auf die Einführung der preußischen Provinzialstimmen. Auch die Regelung der Stimmabgabe im Reichsrat ist als Internum der Gesetzgebung der einzelnen Länder überlassen. Diese werden natürlich nur eine einheitliche Stimmabgabe anordnen, „da es doch absurd wäre, wenn ein im Besitze von zwei Stimmen befindliches Land mit einer Stimme „Ja", mit der anderen „Nein" sagen und damit das Gewicht seiner Abstimmung selbst auf Null reduzieren würde"[22]). Es ist zwar möglich, daß bei der Diskussion über irgendwelche Fragen die mehreren Vertreter eines Landes sich verschieden aussprechen, bei der Abstimmung aber kann sich ihr Wille nur als ein einheitlicher äußern. In der Abstimmung kommt der Wille des Landes selbst zum Ausdruck, und dieser kann nur ein einheitlicher sein und nicht nach verschiedenen Richtungen auseinanderlaufen[23]). In dem Geschäftsbetrieb des Reichsrats wird die Einheitlichkeit der Stimmabgabe dadurch gesichert, daß die

[21]) Zeimann S. 57ff.

[22]) Anschütz S. 207.

[23]) Hubrich S. 124; Poetzsch S. 117: „Für die Mitglieder der Regierungen, welche des gemeinsamen Vertrauens der Volksvertretung bedürfen, und die stellvertretenden Mitglieder, welche von der Regierung abhängig sind, ist die einheitliche Stimmabgabe schon nach Landesrecht eine Selbstverständlichkeit". Ähnlich Meissner, Die RV. S. 86.

Stimmen eines Landes stets, wie schon im Bundesrat, durch einen „stimmführenden Bevollmächtigten" abgegeben werden.

Sind die von den Regierungen entsandten Reichsratbevollmächtigten grundsätzlich an Weisungen gebunden, so fragt sich, welche Garantie besteht, daß sie auch wirklich den Weisungen gemäß handeln. Soweit ein Mitglied der Landesregierung die Stimme führt, was durchaus die Ausnahme bildet, kann es bei auftragswidrigem Verhalten durch ein Mißtrauensvotum seines Landtags zum Rücktritt gezwungen oder von seiner Regierung zurückgezogen werden. Ebenso können die stellvertretenden Bevollmächtigten, die der Regierung ja dienstlich unterstellt sind, als politische Beamte jederzeit zurückberufen werden.

Neben dieser politischen Verantwortlichkeit unterliegt der Reichsratsvertreter auch einer disziplinarischen, wenn er Beamter seines Landes ist. Die Beamteneigenschaft bestimmt sich nach den Gesetzen der Einzelstaaten, nur ihnen ist der Bevollmächtigte disziplinär haftbar. Als Beamter hat er gemäß der vorgeschriebenen Dienstpflicht zu handeln; die schuldhafte Verletzung dieser Dienstpflicht, zu der auch die Befolgung eines an ihn gerichteten Auftrags gehört, kann die Möglichkeit disziplinarischer Bestrafung nach sich ziehen[24]).

§ 3. Die stellvertretenden Bevollmächtigten zum Reichsrat.

Kurz zu behandeln ist in diesem Zusammenhange noch das Institut der stellvertretenden Bevollmächtigten. Weder die alte noch die neue Verfassung enthält hierüber eine Bestimmung, ihre Einrichtung erklärt sich aus den Bedürfnissen der Praxis. Die Hauptbevollmächtigten, die ja Minister ihrer Länder sind (Art. 63 Satz 1), können persönlich bei den Beratungen und Abstimmungen des Reichsrats nicht dauernd anwesend sein, zumal dieser wegen der Häufung seiner Geschäfte sich permanent erklärt hat (§ 2

[24]) Bilfinger, Der Einfluß S. 99; Meyer-Lüerssen S. 13.

GeschO.). Sie werden nur bei ganz wichtigen Beratungen teilnehmen und sich im übrigen durch ihnen unterstellte Beamte vertreten lassen.

Erwähnt die Verfassung die Möglichkeit der Stellvertretung auch nicht, so soll diese dadurch nicht ausgeschlossen werden. Ja, aus den Verhandlungen in Weimar ergibt sich sogar, daß sie vorausgesetzt wurde[25]). Das Institut der stellvertretenden Bevollmächtigten war schon soweit ins Rechtsbewußtsein eingedrungen, daß es geradezu als eines der Vorzüge des Bundesratssystems gegenüber dem Staatenhaussystem angeführt wurde, daß das fachliche Beamtentum der Einzelstaaten in ihm tätig werde[26]). Die Einrichtung der stellvertretenden Bevollmächtigten, auf Gewohnheitsrecht beruhend, verstößt nicht gegen die Reichsverfassung, sie besteht praeter, nicht contra legem[27]). Auch die Geschäftsordnung des Reichsrats, der innerhalb des Rahmens der RV. seine Tätigkeit selbständig regeln kann (Art. 66 Abs. 2), bestimmt im § 6: „Die Länder und die preußischen Provinzialverwaltungen . . . . können für ihre Bevollmächtigten zum Reichsrat Stellvertreter (stellvertretende Bevollmächtigte) entsenden."

Bestritten ist die rechtliche Stellung dieser stellvertretenden Reichsratsbevollmächtigten. Nach herrschender Auffassung sind sie unmittelbare Vertreter ihrer Länder, nicht Vertreter der Hauptbevollmächtigten[28]); sie empfangen ihre Weisungen nicht von diesen, sondern von den Regierungen ihrer Länder[29]). Anerkannt wird dies auch durch

---

[25]) Preuß, Prot. S. 121: „Nun soll jeder Einzelstaat gewissermaßen einen verantwortlichen Minister für Reichsangelegenheiten haben, der prinzipiell im RRat sitzt. Natürlich kann er sich vertreten lassen. . ."

[26]) Beyerle, Prot. S. 117: „Die Fachlichkeit des Beamtentums fordert, daß mit ihm das einzelstaatliche Element am Leben des Reichs mitwirkt; daß die besten Köpfe aus den Einzelstaaten, unabhängig von der Parteischablone, in der Reichsstelle tätig sind."

[27]) Diese Auffassung wurde für die alte Verfassung zuerst von Perels S. 271ff. vertreten. Ebenso Hatschek S. 716.

[28]) Stier-Somlo S. 644; Anschütz S. 203; Hatschek S. 717.

[29]) a. A.: Lammers S. 4; Vogels, Preuß. Verf. S. 32.

die Geschäftsordnung; es heißt hier: „Die Landesregierungen bezeichnen der Reichsregierung (Reichsministerium des Innern) die Stellvertreter, mit einer Angabe darüber, ob sie dauernd oder nur für bestimmte Aufgaben oder Zeiträume bestellt sind“ (§ 6 Abs. 1 Satz 2). Die stellvertretenden Bevollmächtigten werden von der Landesregierung, nicht von den Hauptbevollmächtigten bestellt; ebenso ist die Dauer ihrer Vertretung nicht von der Dauer der Vertretung der Hauptbevollmächtigten, sondern von dem Willen ihrer Regierung abhängig.

Noch schärfer als für die Hauptbevollmächtigten ergibt sich für die stellvertretenden Bevollmächtigten zum Reichsrat die Bindung an Instruktionen. Das folgt schon als eine Selbstverständlichkeit daraus, daß sie prinzipiell der Regierung untergeordnete Beamte sind, die kraft ihres öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisses zu auftragsmäßigem Handeln verpflichtet sind.

II. Abschnitt.

Die rechtliche Stellung der Provinzialvertreter im Reichsrat.

§ 4. Die Einführung der Provinzialstimmen.

Im Art. 63 Abs. 1 heißt es: „Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten. Jedoch wird die Hälfte der preußischen Stimmen nach Maßgabe eines Landesgesetzes von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellt."

Will man die rechtliche Struktur dieser durchaus eigenartigen Einrichtung der Provinzialstimmen im Reichsrat richtig verstehen, muß man auf die politischen Strömungen näher eingehen, die hier in der Verfassung Ausdruck gefunden haben. Es handelt sich um einen Versuch der Lösung des preußisch-deutschen Problems im Sinne der Weimarer Einstellung. Unter preußisch-deutschem Problem versteht man den Kreis von Fragen, der sich auf die richtige Einfügung des preußischen Staates in das Deutsche Reich bezieht[30]). Die Schwierigkeit dieser Eingliederung besteht darin, daß der preußische Staat $^2/_3$ des Reichsgebietes und Reichsvolkes umfaßt, also weit mehr ist als ein gewöhnlicher deutscher Gliedstaat.

Bismarck zog aus der überragenden Größe Preußens die Folgerung, daß ihm im Reiche die Leitung, die Hegemonie, zufallen müsse. Preußen ordnete sich zwar dem Reich unter, hatte aber durch rechtliche und tatsächliche Bindungen einen entscheidenden Einfluß auf die Geschicke des Reichs. Wir können hier nur auf die wichtigsten hinweisen:

---

[30]) Anschütz, Das preuß.-dtsch. Problem S. 1.

Der König von Preußen war deutscher Kaiser, der Reichskanzler zugleich preußischer Ministerpräsident, dazu Vorsitzender im Bundesrat und Stimmführer Preußens im Bundesrat. Durch diese enge organische Verbindung, für die noch weitere Beispiele angeführt werden könnten, wurde einerseits Preußen Einfluß auf die Leitung des Reichs, aber anderseits dem Reich auf die Leitung Preußens eingeräumt. Diese Homogenität bewirkte, daß Reibungsmöglichkeiten zwischen dem Reich und seinem größten Gliedstaat auf ein Minimum herabgesetzt und schwere Konfliktsfälle vermieden wurden[31]).

Ganz anders lagen die Verhältnisse im neuen Reich. Die hegemoniale Stellung ist Preußen mit Fortfall der erwähnten Bindungen, mit Auflösung der preußischen Armee und der Übernahme der preußischen Staatseisenbahn durch das Reich genommen. Preußen steht heute rechtlich dem Reich gegenüber wie jeder andere Gliedstaat, aber immerhin als ein Gliedstaat, der zwei Drittel des deutschen Volkes und Reiches umfaßt und dem zugleich mit den Rechten auch die Pflichten der Hegemonialstellung genommen sind. Die Tendenz der RV. ging dahin, die trotz allem noch vorhandene faktische Machtstellung im Interesse einer starken Reichsgewalt zu schwächen. Aus diesem Gedanken heraus ist die Bestimmung des Art. 61 zu verstehen, daß kein Land im Reichsrat durch mehr als $^2/_5$ aller Stimmen vertreten sein darf.

Mit diesem, besonders gegen Preußen gerichteten, begegnet sich ein weiterer Leitgedanke der Weimarer Verfassung, nämlich der, das Reich auf Kosten der Länder zu vereinheitlichen. Das Verhältnis des Reichs zu den Ländern ist nach der Weimarer Verfassung durchaus unitarisch ausgeprägt, weit unitarischer als im alten Reich[32]). Das kommt zum Ausdruck einmal dadurch, daß die Kompetenz des Reiches auf Kosten der Länder erweitert wurde und weiterhin dadurch, daß die Rechte des Reichsrats, des einzigen

[31]) Vgl. hierzu Waldecker, 14ff.; Anschütz, Das preuß.-dtsch. Problem S. 3ff.

[32]) Anschütz, Drei Leitgedanken S. 13.

Reichsorgans, durch das die Länder unmittelbar an der Reichswillensbildung beteiligt sind, erheblich eingeschränkt wurden. Auch hier war es wiederum Preußen, das einer Neugliederung des Reichs auf unitarischer Grundlage wegen seiner Größe und Geschlossenheit im Wege stand[33]). Da der Gedanke einer Zerschlagung Preußens auf den heftigsten Widerstand stieß, so ging man zur Politik der kleinen Mittel über, man bereitete eine Dezentralisation Preußens durch Ausbau der Provinzialautonomie vor und ermöglichte in Art. 18 die Loslösung einzelner Teile. Konnte man die preußischen Provinzen rechtlich nicht zu Ländern machen, so wollte man eine Entwicklung dahin vorbereiten, indem man sie faktisch in mancher Beziehung Ländern gleichstellte[34]).

Diese beiden Weimarer Leitgedanken, die Schwächung der preußischen Machtstellung einerseits, die Dezentralisation Preußens in seine Provinzen anderseits, haben in der Reichsverfassung neben Art. 18 und 61 ihren Ausdruck besonders in Art. 63 gefunden.

Im Entwurf IV war zunächst bestimmt[35]), daß grundsätzlich auf eine Million Einwohner eine Stimme im Reichsrat entfallen sollte, mit der gegen Preußen gerichteten Einschränkung, daß kein Gliedstaat durch mehr als ein Drittel aller Stimmen vertreten sein dürfe. Das wurde später geändert, und in der heutigen Fassung des Art. 61 heißt es: „Im Reichsrat hat jedes Land mindestens eine Stimme.

---

[33]) Preuß, Die deutsche Nation, Märzheft 1921, S. 199ff.: „.... kein Land, sondern ein engeres, aber zentralisiertes Reich im weiteren, aber dezentralisiertem Reich."

[34]) Wittmayer S. 200: „Preußen soll also im Grunde eine zweifache Bewegung beschreiben, nämlich einerseits mit den anderen Ländern noch weiter zurückgedrängt werden, anderseits durch und in seinen immer mehr gehobenen Provinzen unter- und dergestalt im Reiche aufgehen. Es soll nach diesem Gedankengang eine Kerze sein, die an beiden Enden brennt."

Vgl. Waldecker S. 40ff.; Anschütz, Preuß.-dtsch.-Problem S. 10 und 19.

[35]) Entwurf IV. Art. 19; Triepel, Quellensammlung S. 30.

Bei den größeren Ländern entfällt auf 700 000 Einwohner eine Stimme. . . . Kein Land darf durch mehr als $^2/_5$ aller Stimmen vertreten sein“[36]). Als Kompensation für diese Erhöhung, die nur für Preußen in Frage kommt, bestimmt Art. 63 Satz 2 — die clausula anti-borussica[37]) —: Jedoch wird die Hälfte der preußischen Stimmen nach Maßgabe eines Landesgesetzes von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellt“. Die preußischen Provinzen werden in ihrer Teilnahme am Reichsrat in tatsächlicher Hinsicht den Ländern gleichgestellt[38]). Zur Begründung wurde auch angeführt, daß die kleinsten Länder im Reichsrat vertreten seien, während z. B. die Rheinprovinz, die die Größe Württembergs überschreite, unvertreten sei. Ferner glaubte man, daß hierdurch den radikalen Loslösungsbestrebungen einzelner Provinzen der Wind aus den Segeln genommen würde. In der Beteiligung von Selbstverwaltungskörpern an einem Organ, in dem sonst nur Staaten vertreten sind, sah man nur formelle, aber keine sachlichen Schwierigkeiten[39]). Übrigens ist die Idee der Vertretung der Provinzen, wie so viele Weimarer Gedankengänge, der Frankfurter Verfassung, die sie allerdings in einem Staatenhaus durchgeführt wissen wollte, entlehnt[40]).

Nach der Übergangsbestimmung des Art. 168 konnte Preußen bis zum Erlaß des in Art. 63 vorgesehenen Landesgesetzes, aber höchstens auf die Dauer eines Jahres, seine

---

[36]) Der Art. 61 Abs. 1 Satz 1 lautete ursprünglich: „Bei den größeren Ländern entfällt auf eine Million eine Stimme“, die jetzige Fassung erhielt der Artikel durch das Gesetz vom 24. März 1921 zu dem Zwecke, die Stimmen Preußens so weit zu vermehren, daß jede Provinz eine Stimme bekommen konnte, was vorher nicht möglich war.

[37]) Brie, Hdb. der Politik S. 39.

[38]) Giese in ZOeffentl.R. S. 614: „Darin liegt zugleich die Aufforderung an Preußen, seinen Provinzen durch Ausweitung der Provinzialautonomie allmählich die Stellung von Ländern zu gewähren.“

[39]) Abg. Keil, Prot. S. 151. Dagegen Preuß S. 150; Prot.: „Ich sehe aber eine Möglichkeit dafür nur im Staatenhaussystem, nicht im System des RRats, der darauf beruht, daß der Staat als solcher in seiner Gesamtheit vertreten ist.“

[40]) Wigard Bd. VI, S. 4040 *ff.*

sämtlichen Stimmen im Reichsrat durch Mitglieder der Regierung abgeben. Nach der ersten Fassung des Art. 61, nach der grundsätzlich auf eine Million Einwohner eine Stimme im Reichsrat entfallen sollte, hätte die Gesamtstimmenzahl 63, die Preußens 25 betragen. Nach dem Zusammenschluß der thüringischen Staaten verringerte sich die Stimmenzahl des Reichsrats und damit automatisch die Preußens so weit, daß nicht jede preußische Provinz eine Stimme erhalten konnte[41]). Auf Vorschlag Preußens wurde durch das verfassungändernde Gesetz vom 24. März 1921 dem Art. 61 seine jetzige Fassung gegeben. Dadurch vermehrten sich die Stimmen Preußens auf 26, so daß die Provinzen, sowie die Stadt Berlin, die insoweit einer Provinz gleichgestellt wurde, je eine Stimme erhalten konnten.

Das in Art. 63 vorgesehene Landesgesetz wurde als „Gesetz über die Bestellung von Mitgliedern des Reichsrats durch die Provinzialverwaltungen vom 3. Juni 1921" erlassen. Die Provinzialreichsratsvertreter werden danach grundsätzlich von den Provinzialausschüssen, in der Stadt Berlin vom Magistrat, in geheimer Mehrheitswahl gewählt (§ 1 und § 4)[42]). Jeder Wahlkörper wählt in gesonderten Wahlgängen ein ordentliches und ein stellvertretendes Mitglied zum Reichsrat (§ 2). Wählbar sind alle 25 Jahre alten Reichsangehörigen, die den Wohnsitz im Bezirke des Wahlkörpers haben; ausgeschlossen sind entmündigte, unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft stehende und nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befindliche Personen (§ 3). Die ordentlichen Mitglieder üben ihr Amt bis zum Eintritt ihrer Nachfolger aus. Sie werden unmittelbar nach der Neuwahl des Wahlkörpers, für Berlin nach jeder Neuwahl der unbesol-

---

[41]) Auf Preußen entfielen 22, auf die Provinzen die Hälfte, danach 11 Stimmen.

[42]) Das für die Provinzen Nieder- und Oberschlesien in § 10 getroffene Provisorium ist inzwischen engültig geregelt, durch VO. über die Bestellung von Mitgliedern des RRats durch die Provinzialverwaltungen von Nieder- und Oberschlesien vom 11. II. 1926 § 1, die vom Preuß. Landtag inzwischen genehmigt ist.

deten Magistratsmitglieder, neu gewählt (§ 5)[43]). Durch Fortfall einer Voraussetzung der Wählbarkeit, sowie mit Eintritt eines Wahlausschließungsgrundes erlischt die Mitgliedschaft mit der Folge, daß an die Stelle des ausscheidenden Mitglieds dessen Stellvertreter tritt und für diesen sofort ein neuer zu wählen ist (§ 6). Ändert sich die Zahl der wahlberechtigten Provinzen oder die auf Preußen entfallenden Stimmen im Reichsrate, so findet die nähere Regelung durch Gesetz statt (§ 7)[44]). In den Ausschüssen des Reichsrats führt ein vom Staatsministerium bestimmtes Mitglied die Stimme des Landes Preußen. In den Vollsitzungen steht den gewählten Mitgliedern freies Stimmrecht zu; jedoch sollen die Gegenstände der Tagesordnung vorher zwecks Herbeiführung einheitlicher Stimmabgabe in gemeinschaftlicher Beratung der bestellten und der gewählten Mitglieder beraten werden (§ 8).

§ 5. Verhältnis der Provinzialvertreter gegenüber dem Lande Preußen und gegenüber ihren Provinzen.

Die Provinzialvertreter im Reichsrat werden von den Provinzialausschüssen der einzelnen Provinzen gewählt. Das preußische Gesetz unterscheidet zwischen bestellten und gewählten Mitgliedern. Angesichts ihrer Bestellung erhebt sich die Frage, ob die von den Provinzialverwaltungen gewählten Mitglieder des Reichsrats Vertreter des Landes Preußen oder ihrer Provinzen sind.

In Art. 60 heißt es, daß der Reichsrat zur Vertretung der deutschen L ä n d e r gebildet ist. An dieser grundsätz-

---

[43]) Eine Neuwahl der Provinzialausschüsse findet alle vier Jahre statt. Vgl. das WahlG. f. d. Prov.-Landtage und Kreistage v. 7. Okt. 1923 §§ 6 und 31, GS. S. 121. Die unbesoldeten Magistratsmitglieder der Stadt Berlin werden ebenfalls auf vier Jahre gewählt.

[44]) Dieser Fall ist eingetreten auf Grund des Ergebnisses der Volkszählung vom 16. Juni 1925. Danach bekam Bayern eine weitere Stimme im RRat, der sich damit auf 67 erhöhte; automatisch erhöhte sich auch die Stimmenzahl Preußens, die $^2/_5$ der Gesamtstimmenzahl nicht überschreiten darf, um eine Stimme. Diese Stimme wird vom preuß. Staatsministerium geführt (Ges. über die Führung der 27. preuß. Stimme im RRat vom 15. Mai 1926 § 1).

lichen Struktur soll auch durch die Einführung der Provinzialstimmen nichts geändert werden. Demgemäß bestimmt Art. 63: „Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten. Jedoch wird die Hälfte der preußischen Stimmen von den Provinzialverwaltungen bestellt." Also auch die Hälfte der von den Provinzialverwaltungen bestellten Stimmen sind preussische Stimmen, die Träger dieser Stimmen sind Vertreter des Landes Preußen, nicht ihrer Provinzen[45]). Bestätigt wird diese Auffassung durch die Geschäftsordnung des Reichsrats. Nach § 4 GeschO. bezeichnen die Landesregierungen der Reichsregierung die Vertreter der Länder im RRat. Für Preußen gilt das sowohl für die vom Staatsministerium ernannten als auch für die von den Provinzialverwaltungen bestellten Vertreter. Auch in der Reihenfolge der Abstimmung kommt dies zum Ausdruck; die Reihenfolge ist 1. Preußen, 2. Bayern . . . usw. (§ 10 GeschO.), die preussischen Provinzen werden gar nicht besonders aufgeführt. Wäre ferner der Reichsrat eine Vertretung der Länder und der preußischen Provinzen, so müßten letztere, als minderen Staatsrechts gegenüber den Ländern, erst hinter diesen abstimmen. Die Bezeichnung „Provinzialvertreter" ist also nur nach dem Ursprunge der Bestellung, nicht aber nach dem Umfange der Vertretungsbefugnis richtig[46]).

Rein äußerlich bleibt der Reichsrat auch nach Hinzutreten der Provinzialstimmen eine Vertretung der Länder. Die Provinzialvertreter sind nach außen hin, dem Reich und dem Reichsrat gegenüber, ebenso wie die vom preussischen Staatsministerium bestellten Mitglieder, Vertreter des Landes Preußen. Daran ist vorläufig festzuhalten.

Im inneren Verhältnis nehmen die Provinzialvertreter eine ganz andere Rechtsstellung ein als die von den Regierungen bestellten Reichsratsmitglieder. Die letzteren sind, wir können das kurz wiederholen, soweit es sich um Haupt-

---

[45]) So Lammers S. 2; Giese zu Art. 63 Anm. 2; Hatschek S. 114; Poetzsch S. 116; Wittmayer, Preußen im RRat S. 294.

[46]) Lammers S. 2.

bevollmächtigte handelt, ihren Regierungen gemäß den landesrechtlichen Bestimmungen, zumindest aber ihren Landtagen parlamentarisch, verantwortlich. Bei den stellvertretenden Bevollmächtigten ergibt sich schon aus ihrer Beamteneigenschaft, daß sie den Weisungen ihrer vorgesetzten Behörde zu folgen haben. Ganz anders bei den Provinzialvertretern! Ihnen gewährt der § 8 des preuß. AusfG. ausdrücklich freies Stimmrecht. Entspricht diese Regelung der RV.?

Schon bei den Beratungen des Gesetzes im Preußischen Landtag war dies eine der umstrittensten Fragen[47]), zumal in der Weimarer Nationalversammlung hierüber eine einheitliche Auffassung nicht klar hervorgetreten war. Der Gedanke einer Beteiligung der preußischen Provinzen im Reichsrat entsprang einem Antrag Bader während der Beratungen des VIII. Ausschusses[48]). Zur Begründung des Antrages wurde angeführt, daß in Zukunft bei den erweiterten Kompetenzen des Reichs die Ausführung innerhalb der Provinzen liege und durch die provinziellen Selbstverwaltungskörper erfolgen werde. Deshalb empfehle sich ein direkter Verkehr zwischen Reich und Provinzen und eine unmittelbare Beteiligung der Provinzen am Reichsrat[49]). Die Erhöhung der preußischen Stimmen auf $^2/_5$, die derselbe Antrag vorsah, wurde gerade damit begründet, daß das Schwergewicht Preußens im Reichsrat vermindert würde, wenn ein Teil der Stimmen den preußischen Provinzen zufiele, da eine einheitliche Stimmabgabe damit ausgeschlossen sei[50]). Einem Antrage von Delbrück gegenüber, der einhellige Stimmabgabe vorsah, betonte der Abg. Trimborn, daß dadurch das ganze Gewicht der Vertretung der Provinzen so reduziert werde, daß sie fast wertlos sei. Der Antrag Bader habe nur Zweck, wenn die Vertreter der

---

[47]) Sitzungsber. d. verfassungg. preuß. Landesversamml. Tag. 1919/21, 135. Sitzung, S. 10811/10818 und 146. Sitzung, S. 11512.

[48]) In Drucks. d. NatVers. Nr. 391.

[49]) Abg. Koch, Prot. S. 147.

[50]) Abg. Keil, Prot. S. 151.

Provinzen weder an Instruktionen noch an einhellige Stimmabgabe gebunden würden[51]).

Die bis dahin klare Auffassung kommt auch zunächst im Plenum zum Ausdruck. Haussmann, als Berichterstatter, erklärt: „Ich hebe noch hervor, daß der noch im Entwurf vorhandene Satz, daß die Stimmen jedes Landes bei der Abstimmung einheitlich abgegeben werden müssen, ausgeschlossen ist. In allen anderen Ländern wird es die Konsequenz des ganzen Instituts sein, wenn es auch nicht ausgesprochen ist. Für Preußen dagegen ist die Möglichkeit, daß diese Frage im Landesgesetz speziell geregelt wird, offen gelassen. Das Landesgesetz kann bestimmen, daß die Stimmen, die das Land Preußen hat, einheitlich, davon abweichend die Stimmen der einzelnen Provinzen abgegeben werden"[52]). Dagegen sind durchaus widerspruchsvoll die Ausführungen des Abg. Koch[53]): „Deswegen ist es auch eine Angelegenheit der preußischen Gesetzgebung, in welcher Weise sie sich mit der Frage auseinandersetzen will, ob die Provinzen selbständig oder nach einer bestimmten Weisung ihre Stimmen im Reichsrat abgeben sollen. . . . Es wird also ein Landesgesetz vorausgesetzt, . . . dort mag die Frage so geregelt werden, wie es Preußen in seinem Interesse für richtig hält."

Wenn auch nicht aus dem Wortlaut des Art. 63 und auch nicht unbedingt aus den Worten, die im Verfassungsausschuß und in der Nationalversammlung gesprochen wurden, so ergibt sich doch aus der ganzen damaligen Einstellung, daß man weder eine Bindung an Instruktionen der preußischen Regierung noch eine einheitliche Stimmabgabe der Provinzialvertreter wollte[54]).

---

[51]) Abg. Trimborn, Prot. S. 154.

[52]) Abg. Haussmann als Berichserstatter in der II. Lesung NatVers. 47. Sitz. v. 3. Juli 1919, Sten.Ber. S. 3274.

[53]) Abg. Koch in der III. Lesung NatVers. 70. Sitz. v. 30. Juli 1919, Sten.Ber., S. 2113.

[54]) Im Gegensatz zu dieser Auslegung folgert W. Jellinek in Vossische Ztg. v. 6. Nov. 1925, Morgenausg., daß der Verfassungsgesetzgeber zwar die Bestellung der Hälfte der preuß. Stimmen durch

Der Art. 63 Abs. 2 sollte, das geht klar aus den Verhandlungen hervor, einserseits Preußen durch Zersplitterung seiner Stimmen schwächen, anderseits den Provinzen zur Wahrnehmung ihrer besonderen Interessen ein gewisses Maß selbständiger Reichspolitik ermöglichen[55]). Ein Landesgesetz, das die Provinzialvertreter an Weisungen der preussischen Regierung oder an eine einheitliche Stimmabgabe binden würde, würde zwar nicht gegen den Wortlaut, wohl aber gegen den Geist der Verfassung und gegen den Zweck der ganzen Einrichtung verstoßen[56]). Dieser Auffassung war auch die Mehrheit des preußischen Landtags, und so sicherte der § 8 des Gesetzes vom 3. Juni 1921, durchaus in Übereinstimmung mit der Verfassung, den Provinzialvertretern freies Stimmrecht. Auch die Einschränkung, daß die Gegenstände der Tagesordnung vorher zwecks Herbeiführung einheitlicher Stimmabgabe in gemeinsamer Beratung der bestellten und der gewählten Mitglieder besprochen werden sollen (§ 8 Abs. 2 Satz 2), ist durchaus zulässig. Es ist Preußen nicht verwehrt, tatsächlich auf eine einheitliche Abgabe seiner sämtlichen Stimmen hinzuwirken, nur eine rechtliche Bindung ist ihm verboten. Hier handelt es sich aber lediglich um eine Sollvorschrift, es besteht außerdem für die Provinzialvertreter keine rechtliche Verpflichtung, gemäß irgend welchen bei den Beratungen getroffenen Vereinbarungen im Plenum abzustimmen. In der Praxis haben diese Vorberatungen allerdings erhebliche Bedeutung gewonnen. Sie führen zu einem für beide Teile fruchtbaren Gedankenaustausch[57]) und werden auch wohl

---

die Provinzialverwaltungen bindend vorschreibt, im übrigen aber dem preuß. Landesgesetzgeber freie Hand lassen will.

[55]) Anschütz zu Art. 63 Anm. 4.

[56]) Zustimmend Anschütz S. 204; Lammers S. 3; Meyer-Lüerssen S. 38; Cohn S. 45. Abweichend W. Jellinek, Vossische Ztg. v. 6. XI. 1925; Arndt S. 97/98. — Abweichend auch Hubrich S. 122: „Das in Aussicht genommene preußische Gesetz wird insbesondere auch die Frage zu regeln haben, ob die Abgeordneten der verschiedenen preußischen Provinzialverwaltungen abweichend von den Abgeordneten der preuß. Landesregierung stimmen können."

[57]) Die im Jan. 1923 dem preuß. Landtag vom Min. d. I. vorgelegte

in den meisten Fällen, besonders wenn es sich um spezifisch preußische Belange handelt, eine einheitliche Auffassung zutage treten lassen. In einigen Fällen, besonders bei Fragen allgemeinpolitischer Natur, ist es allerdings vorgekommen, daß die Abgeordneten der Provinzen in größerer Zahl gegen die Regierungsvertreter gestimmt haben[58]). Es kommt das daher, daß die Provinzialvertreter in der Mehrheit politisch anders eingestellt sind wie die Mitglieder der preußischen Koalitionsregierung.

Ganz abgesehen von diesen tatsächlichen Erwägungen besteht die rechtliche Möglichkeit, daß sämtliche Provinzialstimmen gegen die Regierungsstimmen abgegeben werden können, das Stimmgewicht Preußens also auf Null reduziert wird. Es ist eine Anomalie sondergleichen, wenn der Art. 63 Satz 2 diese freien Stimmen der preußischen Provinzen „preußische Stimmen" nennt[59]).

Die Einführung der Provinzialstimmen beruhte auf den beiden Leitgedanken: das preußische Stimmgewicht im RRat zu schwächen und den provinziellen Selbstverwaltungskörpern Einfluß auf die Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches zu sichern. Entspricht das preußische Gesetz dem ersten Zweck durchaus, so trägt es dem letzteren nur un-

---

„Übersicht über die kommunale Verwaltungsreform in Preußen" (Drucks. des LT. 1921/22 Nr. 4042) sagt: „Die ständige Beteiligung dieser provinziellen Reichsratsmitglieder bei den vielseitigen staatlichen Aufgaben, die im Reichsrat zu lösen sind, muß zu einer engen Fühlungnahme zwischen ihnen und den staatlichen Vertretern Preußens führen und das gegenseitige Verständnis selbst in den Fällen fördern, wo Sonderinteressen der einzelnen Provinzen von denen des Gesamtstaates abweichen."

[58]) Min.-Präs. Braun führte am 25 April 1923 im Hauptausschuß des preuß. LT. aus, daß „zumeist eine einheitliche Stimmabgabe der preuß. Reichsratsstimmen erfolgte, daß aber die auf einer nicht sehr zweckmäßigen Bestimmung der RV. basierende Einrichtung der preuß. Prov.-Vertreter im RRat zuweilen auch und besonders in nicht unwichtigen Fragen zu einer Zersplitterung der Stimmen führte (vgl. Ber. in der dtsch. Allg. Ztg. v. 26. Apr. 1923).

Es stimmten z. B. in der Vollsitzung v. 14. Juli 1921 bei den Beratungen über die Zulassung der Frauen zum Geschworenen- und Schöffenamte 9 Prov.-Vertreter gegen die Regierungsvertreter.

[59]) Bilfinger, Der dtsch. Föderalismus S. 56.

vollkommen Rechnung. Nach der heutigen Rechtslage sind die Provinzialvertreter weder an die Weisungen der preußischen Regierung noch an die ihrer Wahlkörper gebunden, sie stimmen nach völlig freier Überzeugung (§ 8 Abs. 2). Ob diese Regelung der RV. entspricht, ist fraglich und heftig bestritten.

Am weitesten geht hier Anschütz. Er sieht die Bindung der Reichsratsbevollmächtigten allgemein als einen zwingenden Rechtssatz der Reichsverfassung an und will diesen auch auf die Provinzialvertreter ausdehnen. Auch sie sollen reichsrechtlich gebunden sein, allerdings nicht an Instruktionen der preußischen Staatsregierung, wohl aber an solche, die ihnen von ihren Wahlkörpern, den Provinzialausschüssen, erteilt werden und zwar mit der Maßgabe, daß ein entgegenstehendes Landesgesetz nichtig sei. Den § 8 Abs. 2 des preuß. Ausf.G. legt Anschütz dahin aus, daß er nur der Staatsregierung, nicht aber den Provinzialverwaltungen verbiete, die Provinzialvertreter mit Weisungen zu versehen[60]).

Dieser Auffassung ist aber nicht ohne Vorbehalt beizutreten. Nach allgemeiner Auslegung bezieht sich zunächst der § 8 des preuß. Gesetzes auch auf ein freies Stimmrecht gegenüber den Provinzialausschüssen[61]). Diese Regelung widerspricht auch nicht irgendwelchen Bestimmungen der Verfassung. Zwar würde, wie wir oben sahen, ein Landesgesetz, das den von den Regierungen bestellten Vertretern jede Freiheit der Abstimmung gewährte, dem Reichsrecht zuwiderlaufen; das folgte aus der Bestimmung, daß prinzipiell Regierungsmitglieder im Reichsrat sitzen, die zumindest ihren Parlamenten gemäß Art. 17 verantwortlich sind. Man kann das aber nicht ohne weiteres auf die Provinzialvertreter ausdehnen auf Grund der Annahme[62]), daß die Provinzialverwaltungen in ihrer Stellung zu den

---

[60]) Anschütz S. 206; ähnlich auch Maier in Frankf. Ztg. v. 21. Juni 1922.

[61]) Für viele Giese S. 196; Hatschek S. 720; Lammers S. 3; Meyer-Lüerssen S. 39.

[62]) Anschütz S. 206.

von ihnen in den Reichsrat entsandten Bevollmächtigten den Landesregierungen sinngemäß gleichständen. Dem steht vor allem entgegen, daß es keine ausgesprochenen Provinzialregierungen gibt, die Vertreter in den Reichsrat entsenden könnten; die Provinzialverwaltungen, d. h. die Provinzialausschüsse, sind vielmehr ein verkleinertes Abbild der Provinziallandtage, an die der Maßstab einer verantwortlichen Regierung im Sinne einer Länderregierung nicht angelegt werden kann[63]). Ebenso stehen die Provinzialvertreter zu ihren Wahlkörpern weder in einem Beamten- noch in einem sonstigen, eine Verantwortlichkeit bedingenden Verhältnis. Es ist durchaus gewagt, von der Rechtsstellung der Regierungsvertreter ohne weiteres durch Analogie Schlüsse auf die Rechtsstellung der Provinzialvertreter zu ziehen. Der Verfassungsgesetzgeber hat in der Einführung der Provinzstimmen etwas völlig Neues geschaffen, dessen rechtliche Folgen teilweise von ihm selbst noch nicht übersehen wurden.

Allerdings dachte man in Weimar daran, die Provinzialvertreter den Landesvertretern in ihrer Rechtsstellung möglichst anzupassen. Das geht schon daraus hervor, daß man sie nicht durch die Provinziallandtage, sondern durch die Provinzialverwaltungen, die immerhin eine gewisse Ähnlichkeit mit den Landesregierungen haben, bestellen ließ[64]). Bestimmte Richtlinien, wie das im Näheren zu gestalten sei, sind in Weimar nicht gegeben.

Bei den Beratungen über die Bestellung der Provinzialvertreter im preußischen Landtag hat es an manchen Anregungen nicht gefehlt, den Provinzialausschüssen ein Einflußrecht auf die von ihnen gewählten Vertreter zu geben.

---

[63]) Wittmayer S. 286.

[64]) Koch, Prot. S. 144: „Die Wendung „von den Provinzialvertretungen gewählt" würde ich empfehlen, etwa durch „von den Provinzialvorständen bestellt" zu ersetzen. Nur eine solche Regelung entspricht der Ernennung der übrigen Reichsratsmitglieder durch die Landesregierungen." Unter Provinzialvorständen versteht Koch, wie es scheint, die Provinzialausschüsse.

Der Abg. Bredt[65]) beantragte, daß die Mitgliedschaft erlöschen sollte, wenn der Provinzialausschuß durch Mehrheitsbeschluß dem gewählten Mitgliede sein Vertrauen entzöge. Diese Anregungen stießen aber auf völlige Verständnislosigkeit[66]), und so kam die jetzige Regelung zustande, die den Provinzialvertretern völlig freies Stimmrecht gibt.

Man kann hier sehr wohl geteilter Meinung sein. Die Lösung, die das preußische Gesetz gibt, nach der die Provinzialvertreter vier Jahre lang, ohne sich um ihre Provinzialausschüsse kümmern zu müssen, im Reichsrat sitzen, entspricht allerdings nicht sehr den demokratischen Grundsätzen. Man könnte aber dafür anführen, daß die Provinzialverwaltungen nur Persönlichkeiten wählen werden, zu denen sie von vornherein das berechtigte Vertrauen haben, daß sie nach bestem Gewissen die Provinz im Reichsrat vertreten[67]). Mehr im Sinne der Weimarer Verfassung und auch wohl mehr der Struktur des Reichsrats entsprechend wäre es allerdings gewesen, wenn man die Provinzialvertreter an die Weisungen der Provinzialverwaltungen gebunden hätte[68]). Daß das nicht in jedem einzelnen Fall möglich gewesen wäre, ergibt sich schon aus technischen Schwierigkeiten. Aber man hätte wenigstens den Provinzialausschüssen die Möglichkeit geben müssen, in besonders wichtigen Fällen ihren Einfluß auf die Abstimmung ihrer Vertreter geltend zu machen. Um dies Einflußrecht zu sichern, hätte man ihnen ferner das Recht zugestehen müssen, im Falle auftragswidrigen Verhaltens ihren Vertretern Mißtrauensvota zu erteilen und sie gegebenenfalls zurückzurufen. Das würde auch in einem gewissen Einklang stehen mit der in Art. 63 vorgesehenen — in der Praxis allerdings

---

[65]) Abg. Bredt, Preuß. LT. 11. Sitz. v. 20. Apr. 1920, Sten.Ber. S. 515.

[66]) Abg. v. Einern, Preuß. LT. 21. Sitz. v. 11. Mai 1921, Sten.Ber. S. 1270.

[67]) Ähnl. Abg. v. Kries, Preuß. LT. 11. Sitz. v. 20. Apr. 1920. StenBer. S. 518.

[68]) Ebenso Cohn S. 45ff.; Meyer-Lüerssen S. 40ff.; Bredt S. 106.

selten vorkommenden — Vertretung der Länder durch Regierungsmitglieder, die ebenfalls durch ein Mißtrauensvotum ihrer Parlamente zum Rücktritt gezwungen werden können, wenn ihre Tätigkeit im Reichsrat nicht dem Willen der Majorität entspricht.

Nach der heutigen Rechtslage stimmen jedenfalls die von den Provinzen bestellten Mitglieder des Reichsrats nach ihrer freien persönlichen Überzeugung ab, wie die Abgedorncten eines Parlaments. Ja, sie nehmen eine noch freiere Stellung ein als diese. Die Abgeordneten können immerhin durch Auflösung ihrer Parlamente unter den verfassungsmäßigen Voraussetzungen ihrer Abgeordnetenstellung entsetzt werden; bei den Provinzialvertretern aber ist ein Rücktrittsverlangen innerhalb ihrer Wahlzeit rechtlich ohne Bedeutung. So kommt häufig in der Abstimmung der Provinzialvertreter deren persönliche Auffassung, nicht die Auffassung der Provinzen, vertreten durch die Provinzialausschüsse, zum Ausdruck. Es hat dies in der Praxis schon öfters zu Konflikten geführt, wenn die Vertreter anders gestimmt hatten als es der Meinung der Mehrheit ihrer Wahlkörper entsprach[69]).

Im großen und ganzen werden die Provinzialvertreter allerdings bemüht sein, in ständiger Fühlung mit ihren Wahlkörpern zu bleiben und deren Wünsche bei ihrer Tätigkeit im Reichsrat zu berücksichtigen. Das wird am besten dadurch erreicht, was praktisch auch so gehandhabt wird[70]), daß die Vertreter im Reichsrat möglichst an den Sitzungen ihrer Provinzialausschüsse teilnehmen und ihnen eine Fühlungnahme mit den maßgebenden Instanzen der Provinz dauernd gewährt wird.

Wir können die Rechtsstellung der von den Provinzen

---

[69]) Ein solcher Fall wurde viel in der Tagespresse besprochen (vgl. Frankf. Ztg. v. 31. Jan. 1922 und Kreuzztg. v. 4. Febr. 1922), als anläßlich des dem RRat vorgelegten Gesetzentw. über die Zulassung der Frauen zum Schöffen- und Geschworenenamt der Vertreter der Prov. Hessen-Nassau gegen die Mehrheit seines Prov.-Aussch. stimmte.

[70]) Meyer-Lüerssen S. 42. Er führt besonders die Provinz Schleswig-Holstein als Beispiel an.

bestellten Vertreter im Reichsrat zusammenfassend folgendermaßen charakterisieren: Die Provinzialvertreter sind nach dem Willen der Reichsverfassung Vertreter Preußens im Reichsrat, obwohl das preußische Staatsministerium rechtlich keinerlei Einfluß auf ihre Abstimmung hat. Ferner sollen die Provinzen durch die ihnen überwiesenen Stimmen selbständigen Anteil an der Verwaltung und Gesetzgebung des Reichs haben; in Wirklichkeit stimmen ihre Vertreter, deren Auswahl ihr einziges Recht ist, nach freier Überzeugung. Juristisch betrachtet haben wir nach beiden Seiten hin ein unerfreuliches Ergebnis. Weiterhin wird aber auch die Einheitlichkeit des Reichsrats gestört; in dieser Hinsicht bedeutet die Einführung der freien Stimmen der preußischen Provinzen „die partielle Durchbrechung des reinen Staatenvertretungsgedankens durch die, ja prinzipiell abgelehnte Idee des Staatenhauses“[71]).

§ 6. Die Stellvertretung der Provinzialvertreter im Reichsrat.

In diesem Zusammenhange ist auch die Frage der Stellvertretung der ordentlichen Provinzialvertreter zu erörtern. Daß eine Stellvertretung der Reichsratsbevollmächtigten überhaupt, zwar nicht von der RV. besonders anerkannt, aber von ihr vorausgesetzt und als praeter, nicht contra legem bestehend, zulässig ist, wurde bereits festgestellt. Es wurde dabei entschieden, daß die von den Regierungen bestellten stellvertretenden Bevollmächtigten zum Reichsrat nicht Vertreter der Hauptbevollmächtigten, sondern, ebenso wie diese, Vertreter ihrer Länder sind. In dem Gesetz vom 3. Juni 1921 bestimmt § 2 Abs. 2: „Jeder Wahlkörper wählt in gesonderten Wahlgängen ein Mitglied und ein stellvertretendes Mitglied zum Reichsrat“, und § 6 Abs. 2: „An die Stelle eines ausscheidenden Mitglieds tritt für den Rest der Amtszeit sein Stellvertreter. Für einen weggefallenen Stellvertreter ist sofort ein neuer zu wählen.“

Das Gesetz sieht ein Tätigwerden der Stellvertreter nur für den Fall vor, daß der ordentliche Vertreter aus einem

[71]) Bilfinger, Der deutsche Föderalismus, S. 56.

der im Gesetz aufgezählten Fälle wegfällt; die Vertretung bei einer längeren oder kürzeren Verhinderung ist gar nicht vorgesehen. Es hat sich jedoch der Brauch herausgebildet, daß die Stellvertreter auch für den Fall der Behinderung der ordentlichen Mitglieder an deren Stelle treten[72]). Das sieht auch die Geschäftsordnung vor, indem sie die stellvertretenden Bevollmächtigten der Länder und der Provinzen durchaus gleich behandelt; die stellvertretenden Bevollmächtigten der Länder aber werden an Stelle der Hauptbevollmächtigten fast ausschließlich tätig. Einer besonderen Bevollmächtigung für die Zeit ihrer Vertretung bedürfen die stellvertretenden Mitglieder der Provinzen nicht, da sie schon bei ihrer Wahl zugleich mit den Hauptvertretern durch das preußische Staatsministerium der Reichsregierung bezeichnet werden (§ 6 Satz 2 GeschO.).

Diese Erweiterung der Stellvertretung durch das Gewohnheitsrecht und die Geschäftsordnung des Reichsrats steht nicht im Gegensatz zu dem preußischen Ausführungsgesetz und ist daher auch zulässig. Beim Tätigwerden dieser stellvertretenden Mitglieder erhebt sich nun die Frage, ob sie an irgendwelche Weisungen der Hauptvertreter gebunden sind. — Das ist zu verneinen: sie sind weder an Weisungen ihrer Wahlkörper noch der Hauptvertreter gebunden, sie nehmen durchaus dieselbe Rechtsstellung ein wie diese[73]). Tätig werden können sie allerdings in Fällen der Verhinderung der Hauptvertreter nur mit deren Willen. Viel erörtert ist die Frage, ob die Hauptvertreter in Behinderungsfällen verpflichtet sind, sich der gewählten Stellvertreter zu bedienen. Es besteht nämlich auch die Möglichkeit für jeden Reichsratsbevollmächtigten, sich durch einen sog. Substitutionsbevollmächtigten vertreten zu lassen. Der § 7 der GeschO. bestimmt allgemein, daß jeder Bevollmächtigte sich im Falle der Verhinderung in Vollsitzungen durch einen anderen Bevollmächtigten auf Grund einer schriftlichen Vollmachtsurkunde vertreten lassen kann.

[72]) Vgl. Lammers S. 4; Meyer-Lüerssen S. 47ff.
[73]) Lammers S. 4; Finger, Verwaltungsarch. Bd. 30 S. 488.

Für diese Substitutionsbevollmächtigten ist ein echtes Stellvertretungsverhältnis anzunehmen, d. h. diese haben nur den Willen der von ihnen Vertretenen kundzutun und gemäß ihrem Auftrag zu handeln[74]). Auch wenn sich ein Provinzialvertreter eines Substitutionsbevollmächtigten bedient, ist von dieser Regelung nicht abzuweichen. Zwar stimmt er selbst nach freier Überzeugung ab; er kann sich aber trotzdem vor der Vollsitzung, vielleicht in Übereinstimmung mit seiner Provinzialverwaltung, eine feste Meinung über einen Gegenstand gebildet haben, die er nachher bei der Abstimmung zu vertreten wünscht. Er kann daher den ihn vertretenden Substitutionsbevollmächtigten durchaus ersuchen, in einem bestimmten Sinne für ihn abzustimmen[75]). In der Praxis wird auch so verfahren, so daß es öfters vorgekommen ist, daß ein Reichsratsmitglied für sich mit „Ja", für einen von ihm vertretenen Provinzialvertreter aber mit „Nein" gestimmt hat.

Bei kürzerer Behinderung wird der Provinzialvertreter hauptsächlich von dieser Art der Stellvertretung Gebrauch machen, schon aus technischen Gründen, weil die gewählten Stellvertreter, außer dem von Berlin, wohl alle ihren Aufenthalt außerhalb des Sitzes des Reichsrats haben. In Fällen längerer Verhinderung ist es üblich geworden, daß die gewählten Stellvertreter an Stelle der Hauptvertreter im Reichsrat tätig werden. Eine rechtliche Verpflichtung irgendwelcher Art, sich dieser gewählten Mitglieder zu bedienen, besteht allerdings für die Hauptvertreter nicht. Sie haben es vollkommen in der Hand, ob sie sich durch die gewählten Stellvertreter, durch Substitutionsbevollmächtigte oder überhaupt nicht vertreten lassen wollen.

---

[74]) Meyer-Lüerssen S. 24; Lammers S. 4.

[75]) Finger, VerwA. Bd. 30 S. 489 scheint in seiner Kritik die nach § 2 Abs. 2 des preuß. Gesetzes gewählten stellvertretenden Mitglieder im Reichsrat mit den in § 7 der GeschO. des RRats angeführten Stellvertretern oder Substitutionsbevollmächtigten zu verwechseln.

Zustimmend Lammers S. 4; Meyer-Lüerssen S 49.

§ 7. Die Stellung der Provinzialvertreter in Ausübung ihrer Funktionen.

Im Reichsrat sind die Provinzialvertreter rechtlich ebenso gestellt wie die Hauptbevollmächtigten Preußens. Sie nehmen also grundsätzlich an allen Tätigkeiten und Funktionen teil, die den Länderbevollmächtigten durch die Verfassung, die Geschäftsordnung oder irgend welche anderen Gesetze übertragen sind.

Die entscheidende Tätigkeit des Reichsrats spielt sich in seinen Vollsitzungen ab. Zu diesen erhalten die Provinzialvertreter ebenso wie die Bevollmächtigten der Länder die Einladungen unmittelbar (§ 16 GeschO.), ebenso werden ihnen die Anträge und sonstigen Drucksachen durch das Reichsratsbüro zugestellt (§ 12 GO.). Sie sind zur Stellung von Anträgen im Reichsrat berechtigt und können sich bei der Abstimmung die Abgabe einer Erklärung bis zur nächsten Vollsitzung vorbehalten (§ 20 Abs. 2 GeschO.). Diese letztere Bestimmung ist allerdings wohl hauptsächlich für die instruierten Reichsratsbevollmächtigten von Bedeutung, denn es ist im § 20 GeschO. in Gedanken zu ergänzen „mangels Instruktion oder Kenntnis der Ansicht seiner Regierung“[76]). Da die Bestimmung aber allgemein gegeben ist, trifft sie auch für die Provinzialvertreter zu[77]).

Der Reichsrat ist über die Führung der Reichsgeschäfte von den Reichsministerien auf dem Laufenden zu halten (Art. 67). Das hier dem Reichrat als Ganzem gewährte Recht wird praktisch zu einem Recht auf Auskunftserteilung für die einzelnen Mitglieder[78]). Das ergibt sich auch aus § 41 der GeschO.: „Mitteilungen der Reichsregierung hierüber

---

[76]) Zeimann S. 59.

[77]) So auch v. Freytag-Loringhoven S. 185 Anm. 1: „Sinngemäß dürfte diese Bestimmung auf die preußischen Provinzialvertreter, da sie nicht nach Instruktionen stimmen, auch nicht „Bevollmächtigte“ sind, von denen Geschäftsordnung § 20 allein spricht, nicht angewandt werden. Die Praxis hat es jedoch in erweiternder Auslegung als zulässig anerkannt, daß ein am Erscheinen verhinderter Prov.-Vertreter sich die Stimmabgabe bis zur nächsten Sitzung vorbehält.“

[78]) Poetzsch S. 121 (in Jb. d. Oeff. R. der Gegenw. 1925).

und Anfragen der Bevollmächtigten können in jeder Vollsitzung und Ausschußsitzung des Reichsrats erfolgen, sofern nicht der schriftliche Weg vorgezogen wird."

Der Reichsrat hat aus seiner Mitte 11 Ausschüsse gebildet (§ 31 GeschO.), die die Aufgabe haben, die den Reichsrat beschäftigenden Gegenstände für die Beschlußfassung in der Vollsitzung vorzubereiten. Die RV. enthält über Zahl und Art der Geschäftsverteilung der Ausschüsse nichts, sie kennt nur die eine zwingende Vorschrift, daß in den Ausschüssen kein Land mehr als eine Stimme führen darf (Art. 62). Hier greifen ergänzend die Vorschriften der Geschäftsordnung ein. Über die Bestellung der Ausschußmitglieder bestimmt § 32 GeschO.: „Die Länder, die einem Ausschuß als Mitglieder oder als stellvertretende Mitglieder angehören, bestimmen aus der Zahl der Bevollmächtigten diejenigen, die sie in den betreffenden Ausschüssen vertreten sollen. Den Regierungen bleibt es hierbei überlassen, für einen jeden der in Betracht kommenden Ausschüsse einen oder mehrere Bevollmächtigte zu ernennen."

Da die von den preußischen Provinzen gewählten Reichsratsmitglieder ebenfalls Vertreter Preußens im Reichsrat sind, so stände rechtlich nichts im Wege, wenn die preußische Regierung auch diese als Vertreter in die Ausschüsse schickte. Der § 8 Abs. 1 des Gesetzes vom 3. Juni 1921 bestimmt aber, daß in den Ausschüssen des Reichsrats die Stimme Preußens durch ein vom Staatsministerium bestimmtes Mitglied geführt wird. Jedes der gewählten Mitglieder kann nur vorherige Beratung des Gegenstandes mit dem Staatsministerium verlangen. Aus der Verfassung geht nicht hervor, ob man den Provinzialvertretern nur im Plenum oder auch in den Ausschüssen, die das Hauptgewicht der Arbeiten tragen und dadurch erfahrungsgemäß großen Einfluß ausüben, ein volles Mitwirkungsrecht einräumen wollte. Aber selbst wenn man annimmt, daß eine Beteiligung der Provinzialvertreter in den Ausschüssen des Reichsrats im Sinne der Verfassung läge, würde die Durchführung praktisch unmöglich sein. Darauf machte schon der Unterstaatssekretär Freund im Preußischen Landtage auf-

merksam[79]). Da jedes Land nach der Verfassung nur eine Stimme in den Ausschüssen des Reichsrats führt, ist es unmöglich, den Provinzen die Hälfte der preußischen Stimmen in jedem Ausschuß zu geben. Das würde ja eine Halbierung der preußischen Stimmen bedeuten. Daß dagegen die eine Hälfte der Preußen zustehenden Ausschußsitze von den bestellten, die andere von den gewählten Vertretern Preußens zu bestellen sei, geht durchaus nicht aus der Verfassung hervor[80]).

Die preußische Regierung hat nicht die Pflicht, wohl aber das Recht, für einzelne Fälle auch einen Provinzialvertreter, natürlich nur mit seiner Zustimmung, als Bevollmächtigten Preußens in einen Reichsratsausschuß zu entsenden[81]). Macht sie aber von diesem Rechte Gebrauch, so muß sie für den Fall auch den Provinzialvertreter an ihre Instruktion binden können, denn durch § 8 Abs. 1 des preuß. Gesetzes ist zum Ausdruck gebracht, daß das preußische Reichsratsmitglied im Ausschuß jedenfalls die Regierungsanschauung zu vertreten hat[82]). Eine Heranziehung von Provinzialvertretern ist denkbar in Fällen, die die besonderen Interessen einer Provinz angehen und genaue Kenntnis der Verhältnisse voraussetzen. In der Praxis hat eine solche Vertretung in den 11 Ausschüssen, in denen Preußen ständiges Mitglied ist, bisher nicht stattgefunden. Sie dürfte außerdem für die Provinzialvertreter wenig Wert haben, da sie dann an Weisungen gebunden wären. Ihnen bleiben jedoch zwei Möglichkeiten, auf die Ausschußberatungen einzuwirken: einmal indirekt durch die Vorberatung mit dem Staatsministerium gemäß § 8 Abs. 1 des preußischen Gesetzes und direkt durch Stellung von Anträgen und Wortmeldungen in den Sitzungen der Reichsratsausschüsse. Denn auch „Bevollmächtigte", die einem Ausschuß als Mitglied oder stellvertretendes Mitglied nicht angehören, sind berechtigt, den Verhandlungen des Ausschusses beizu-

[79]) Unterstaatssekretär Freund im Preuß. LT. 146. Sitz. v. 24. Juni 1920, StenBer. S. 11512.

[80]) Dies nimmt Cohn S. 46 an.

[81]) Hatschek, Reichsstaatsr. S. 329.

[82]) Wittmayer, Preußen im Reichsrat S. 292.

wohnen und zur Vertretung von Anträgen das Wort zu ergreifen" (§ 35 Abs. 4 GeschO.).

Gewisse Reichsorgane bestehen infolge ausdrücklicher Gesetzesvorschrift zum Teil aus Reichsratsbevollmächtigten[83]). Diese werden vom Reichsrat berufen, der bei seiner Auswahl nicht auf die von den Regierungen bestellten Bevollmächtigten beschränkt ist, sondern auch Provinzialvertreter zu diesen Funktionen berufen kann. Zwar werden in der Regel, soweit es sich nicht um rein richterliche Funktionen handelt, auch hierfür nur die Vertreter der Regierungen in Frage kommen, weil durch die Zuziehung von Reichsratsbevollmächtigten zu Reichsbehörden den einzelnen Ländern eine gewisse Einwirkungsmöglichkeit auf den Geschäftsgang dieser Behörden eingeräumt werden soll[84]).

§ 8. Verhältnis der Provinzialvertreter zum Reichstag.

Nach der alten Verfassung war die Bundesratsmitgliedschaft unvereinbar mit der Zugehörigkeit zum Reichstag. „Niemand kann gleichzeitig Mitglied des Bundesrats und des Reichstags sein", bestimmt der Art. 9 Satz 2 a. RV. Die Inkompatibilität entsprach der Stellung der Bundesratsmitglieder als Bevollmächtigter ihrer Länder, die nach den ihnen erteilten Instruktionen abzustimmen hatten. „Derjenige, der beiden Körperschaften angehört, müßte als Mitglied des Bundesrats nach der ihm erteilten Instruktion, als Mitglied des Reichstags nach freier persönlicher Überzeugung stimmen"[85]). Bemerkenswert ist, daß nicht nur die alte Verfassung, die im Bundesrat den Gesandtenkongreß-

---

[83]) Auf Grund der neueren Gesetzgebung beruft der RRat nach § 11 des Branntwein-Monopol G. v. 8. IV. 1922 fünf Mitglieder des Monopolbeirats aus seiner Mitte, — nach § 20 des Ges. betr. die Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft v. 31. Dez. 1919 (RGBl. S. 25) fünf von den Mitgliedern des Beirats für die Reichselektrizitätswirtschaft aus seiner Mitte, — nach § 31 Abs. 2 der ReichsschuldenO. v. 13. Febr. 1924 (RGBl. S. 99) sechs von den Mitgliedern des Reichsschuldenausschusses aus seiner Mitte (entnommen Poetzsch: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verf. im Jb. d. öff. R. der Gegenw. 1925).

[84]) F. d. Bundesrat: Vogels S. 41.

[85]) Laband S. 244.

typ vertrat, sondern auch der Preuß'sche Verfassungsentwurf, der sich für den Staatenhaustyp einsetzte, noch die Unvereinbarkeit der Zugehörigkeit zu beiden Körperschaften anerkannte. Die neue Verfassung enthält über diese Frage nichts. De lege ferenda sprechen auch heute noch die gewichtigsten Gründe, wie ehemals im Bundesrat, für die Inkompatibilität. De lege lata aber wird allgemein aus dem Schweigen der RV. in Wissenschaft und Praxis gefolgert, daß die Zugehörigkeit zu beiden Körperschaften möglich ist[86]). Das geht u. a. auch aus der Verordnung über die Entschädigung der von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellten Mitglieder des Reichsrats vom 7. Novbr. 1922 hervor: „Für ein Mitglied des Reichsrats, das gleichzeitig Mitglied des Landtags, des Staatsrats, des Reichstags oder des Reichswirtschaftsrats ist, besteht ein Anspruch auf Entschädigung nur insoweit . . . ." (§ 3). Man rechnet hier also mit der Möglichkeit daß ein Reichsratsvertreter Mitglied des Reichstags ist, was praktisch auch öfters vorgekommen ist und teilweise die oben angeführten Bedenken gerechtfertigt hat[87]).

Die Beziehungen der Bundesratsbevollmächtigten zum Reichstag nach der alten Verfassung waren zweierlei Art: Nach Art. 9 hatte jedes Bundesratsmitglied das Recht, im Reichstage zu erscheinen und mußte auf Verlangen jederzeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn diese von der Majorität des Bundesrats nicht „adoptiert" waren. Die Bundesratsbevollmächtigten waren also ipso iure Bevollmächtigte der Länder zum Reichstag, und als solche hatten sie Recht auf Teilnahme und Gehör. Weiterhin trat auch der Bundesrat

---

[86]) A. A. allein Finger S. 293: „Zunächst ergibt sich aus der Stellung, welche der Reichsrat als Organ bei der Reichswillensbildung hat, daß niemand zugleich Mitglied des Reichstags und Reichsrats sein kann. — Diese Funktionen sind innerlich unvereinbar. Der Reichsrat ist die unitarische, der Reichsrat die föderalistische, partikularistische Komponente der Reichswillensbildung."

[87]) Vgl. Bilfinger, Der Fall Hildenbrand, Arch. Oeff. R. N. F. Bd. 8.

selbst in direkten Verkehr mit dem Reichstag; denn die erforderlichen Vorlagen wurden nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, wo sie durch Mitglieder des Bundesrats vertreten wurden (Art. 16 a. RV.).

Die neue Verfassung gibt den Reichsratsmitgliedern ein solches Recht nicht, weder in ihrer Eigenschaft als Bevollmächtigte ihrer Länder, noch als Bevollmächtigte des Reichsrats. Sie hat das Bedürfnis eines direkten Verkehrs zwischen Ländern und Reichstag dadurch zu erfüllen gesucht, daß sie Bevollmächtigte der Länder zu den Sitzungen des Reichstags, „Einzelreichsräte“[88]), zuläßt. Nach Art. 33 Abs. 2 Satz 2 sind die Länder „berechtigt, in die Sitzungen des Reichstags und der Ausschüsse Bevollmächtigte zu entsenden, die den Standpunkt ihrer Regierung zu dem Gegenstande der Verhandlungen darlegen“. Die Länder können also durch Bevollmächtigte im Reichstage zu Worte kommen; damit ist natürlich nicht ausgeschlossen, daß sie sich ihrer Vertreter im Reichsrat zu diesem Zwecke bedienen können. Diese werden sogar ganz besonders dafür geeignet sein, da sie ihren Aufenthalt am Orte des Sitzes des Reichstags haben und außerdem eine genaue Kenntnis der Geschäftslage besitzen. An diese Tatsache anknüpfend, bestimmt § 9 der GeschO.: „Die Reichsregierung benennt dem Reichstag die Bevollmächtigten zum Reichsrat und bezeichnet sie, soweit die Länfer nicht etwas anderes bestimmt haben, zugleich als Bevollmächtigte der Länder zu den Verhandlungen des Reichstags.“ Die Geschäftsordnung stellt hier eine Rechts-Vermutung auf, die nur durch entgegenstehende Bestimmungen der Länder entkräftet werden kann. Von der Praxis ist dieser Weg dauernd eingehalten. Eine Verfassungsänderung oder eine Verfassungswandlung ist darin nicht zu sehen, es ist „lediglich eine Verfassungsbestimmung mit lebendigem Inhalt versehen worden“[89]).

---

[88]) Zeimann S. 62ff.

[89]) Zustimmend Meyer-Lüerssen S. 54; Zeimann S. 62ff. dagegen will hier eine Verfassungswandlung sehen.

Die von den preußischen Provinzialausschüssen gewählten Reichsratsvertreter sind an sich ebenfalls in der Regelung des § 9 der GeschO. einbegriffen; sie sind nach dem Willen der Verfassung „Vertreter", „Bevollmächtigte" des Landes Preußen (vgl. GeschO. § 6), sie werden vom preußischen Staatsministerium der Reichsregierung und von dieser nach § 9 GeschO. dem Reichstag benannt. Bei ihnen wird aber die Vermutung einer „Personalunion" durch ihre ganze Rechtsstellung entkräftet. Aus Art. 33 geht hervor, daß die Bevollmächtigten zu den Sitzungen des Reichstags und seiner Ausschüsse den Standpunkt ihrer Regierungen darlegen sollen, also an deren Aufträge gebunden sind. Da die von den Regierungen bestellten Vertreter im Reichsrat ebenfalls nach Instruktion zu handeln haben, ließ sich eine Personalunion zwischen ihnen und den Bevollmächtigten im Reichstag herstellen, ohne an ihrer Rechtsstellung etwas zu ändern. Die von den Provinzen bestellten Vertreter sind dagegen der preußischen Regierung in keiner Weise untergeordnet, sie können sogar im Reichsrat ihre Stimme gegen die preußische Regierung abgeben. Die Vermutung des § 9 GeschO. kann für sie also nicht zutreffen, sie gelten nicht ohne weiteres als Bevollmächtigte Preußens zu den Sitzungen des Reichstags[90]).

Natürlich ist es, hiervon abgesehen, möglich, daß Preußen in einzelnen Fällen, zumal wenn provinzielle Interessen im Reichstage zur Verhandlung stehen, einen Provinzialvertreter als Bevollmächtigten zu den Sitzungen des Reichstags oder seiner Ausschüsse delegiert. Das geschieht dann aber völlig unabhängig von seiner Stellung als Mit-

---

[90]) Poetzsch S. 76: „Die Provinzialvertreter können nicht ipso iure Vertreter der Regierung im Reichstage sein."

W. Jellinek scheint dies allerdings zu Unrecht anzunehmen in Groß-Hamburg S. 17: „Nach der Geschäftsordnung für den Reichsrat § 9 sind die Reichsratsbevollmächtigten, soweit die Länder nicht etwas Anderes bestimmen, zugleich Bevollmächtigte der Länder zu den Verhandlungen des Reichstags. Damit erhält der Reichsratsbevollmächtigte Schleswig-Holsteins Gelegenheit, auch im Reichstage das Wort zu ergreifen . . . ."

glied des Reichsrats, auch ist er zur Übernahme einer solchen Vertretung nicht verpflichtet. Nimmt er sie aber an, dann muß er sich auch an die Instruktionen halten, die ihm von der preußischen Staatsregierung gegeben werden[91]). In den Ausschüssen des Reichstages ist eine solche Delegation an Provinzialvertreter verschiedentlich vorgekommen.

Der Reichsrat als solcher hat nicht, wie ehedem der Bundesrat, das Recht, im Reichstag durch einen Vertreter seine Anträge vorzubringen oder seine Stellungnahme zu Entwürfen der Regierung zu erklären. Er kann dies nur mittelbar durch die Reichsregierung tun, die die abweichende Ansicht des Reichsrats im Reichstage darzulegen hat (Art. 79). Befremdlich ist allerdings gegenüber dieser durchaus klaren Stellungnahme der Verfassung die Bestimmung der Geschäftsordnung für den Reichstag[92]) in § 96: „Ergreift nach Schluß der Besprechnung ein Minister oder Regierungsvertreter oder Bevollmächtigter des Reichsrats zu dem Gegenstande das Wort, so ist die Besprechung wieder eröffnet"[93]). Fraglich ist, ob unter „Regierungsvertreter" hier auch die in Art. 33 erwähnten Bevollmächtigten der Länder oder nur die Vertreter der Reichsregierung zu verstehen sind. Ninmmt man letzteres an, dann würde man allerdings das Ergebnis haben, daß die Bevollmächtigten der Länder in der Geschäftsordnung des Reichstags gar nicht erwähnt sind, denn die Länder sind ja keineswegs auf ihre Vertreter im Reichsrat angewiesen, wenn sie Bevollmächtigte zu den Sitzungen des Reichstags entsenden wollen. Da es aber als ausgeschlossen erscheint, daß die Geschäftsordnung eine Einrichtung der Verfassung ignoriert, muß man unter „Regierungsvertreter" auch die Vertreter der einzelstaatlichen Regierungen bei den Sitzungen des

---

[91]) Zustimmend Meyer-Lüerssen S. 60.

[92]) RGBl. 1923 Nr. 9.

[93]) Ebenso heißt es in § 97 der GeschO. für den Reichstag: „Ergreift ein Reichsminister oder Regierungsvertreter oder Bevollmächtigter des Reichsrats das Wort außerhalb der Tagesordnung, so wird auf Verlangen von 30 anwesenden Mitgliedern die Besprechung über seine Ausführungen eröffnet."

Reichstags verstehen. Dann kommt man allerdings zu dem merkwürdigen Ergebnis, daß dem Reichsrat durch die Geschäftsordnung des Reichstags ein Recht eingeräumt wird, das ihm von der Verfassung bewußt abgesprochen ist (Art. 69), nämlich im Reichstage durch von ihm bestellte Bevollmächtigte zu Worte zu kommen. Hierin eine Verfassungswandlung zu sehen[94]), erscheint äußerst bedenklich; denn diese Bestimmung der Geschäftsordnung würde der RV. zuwiderlaufen[95]).

In der Praxis wird es vielfach so gehandhabt, daß in den Fällen, in denen der Reichsrat seine abweichende Meinung im Reichstage zur Geltung bringen will, ein Reichsratsvertreter in seiner Eigenschaft als Bevollmächtigter seines Landes dieses tut. Er muß sich im Namen seines Landes zum Worte melden und kann dann dabei auch die Meinung der Mehrheit des Reichsrats zum Ausdruck bringen[96]). Da in vielen Fällen das dringende Bedürfnis eines direkten Verkehrs mit dem Reichstag vorliegt, sind auch verschiedentlich Mitglieder des Reichsrats beauftragt worden, mit den Parteiführern des Reichstags in Verbindung zu treten, um eine Verständigung herbeizuführen[97]). Festzuhalten ist jedenfalls daran, daß dem Reichsrat verfassungsmäßig keine Vertretung bei den Sitzungen des Reichstags und seiner Ausschüsse zusteht, sondern nur den Ländern, und daß eine Bestimmung der Geschäftsordnung, die dem entgegensteht, nichtig ist. Für die Provinzialvertreter ist festzustellen, daß sie in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Reichsrats, weder als Bevollmächtigte des Landes Preußen, noch als Bevollmächtigte des Reichsrats selbst im Reichstage Gehör finden können; im ersten Falle nicht, weil für sie die Ver-

---

[94]) So Meyer-Lüerssen S. 54ff.

[95]) Beistimmend Finger, VerwA. Bd. 30 S. 490; v. Freytag-Loringhoven S. 186.

[96]) So Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verf. in Jb. d. Oeff. Rechts der Gegenw. S. 197.

[97]) v. Freytag-Loringhoven S. 188: „Die Ergebnisse haben auf beiden Seiten befriedigt, und es ist daher anzunehmen, daß dieser Weg auch in Zukunft wieder eingeschlagen wird."

mutung des § 9 GeschO. nicht zutrifft, im zweiten Falle, weil eine Vertretung des Reichsrats im ganzen von der Verfassung abgelehnt ist.

§ 9. Exemte Stelllung der Provinzialvertreter.

Die Mitglieder des Reichsrats haben die Rechtsstellung von diplomatischen Vertretern[98]). Das wird bestätigt durch § 18 GVG., der für die Reichsratsmitglieder dieselbe Exterritorialität gewährt, wie sie früher die Bundesratsbevollmächtigten hatten. Die Mitglieder des Reichsrats sind der Gerichtsbarkeit des Landes nicht unterworfen, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat, es sei denn, daß sie von diesem Lande abgeordnet sind (§ 18 Abs. 2 GVG.). Die Bevollmächtigten sind also, mit Ausnahme der preußischen Vertreter, den preußischen Gerichten weder in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten noch in Strafsachen unterworfen.

Den Reichsratsmitgliedern steht nicht das Recht der parlamentarischen Redefreiheit und der Immunität zu, das den Mitgliedern des Reichstages und der Landtage gewährt ist (Art. 36/37). Diese Rechtslage entspricht dem Typus des Gesandtenkongresses, den der Reichsrat grundsätzlich verkörpert. In ihm sitzen Beamte, die nach bestimmten Weisungen ihrer Regierungen zu handeln haben und die unter Umständen disziplinarisch und gerichtlich für ihr Tun zur Verantwortung gezogen werden können. Für die Provinzialvertreter gilt dasselbe; auch sie genießen nicht die Parlamentsprivilegien, obwohl sie hinsichtlich ihrer Abstimmung rechtlich wie Parlamentsabgeordnete gestellt sind. Sie unterscheiden sich in dieser Hinsicht nicht wesentlich von den Mitgliedern des preußischen Staatsrats; für diese führt aber die preußische Verfassung in der Erkenntnis, daß es sich um die Mitglieder einer Kammer handelt, das

[98]) Hatschek S. 718; Stier-Somlo S. 650: „Als Mitglieder der einem Gesandtenkongresse angeähnelten Staatenkongresse haben sie, soweit sie nicht Vertreter des Landes Preußen sind, die völkerrechtliche Exterritorialität von Gesandten (GVG. § 18) gegenüber Preußen, wo der Reichsrat seinen Sitz hat, Freiheit von Gerichtsbarkeit, Polizei- und Finanzgewalt."

Privileg der Redefreiheit ein (Art. 35 pr. Verf.). Die Provinzialvertreter sind hier dem allgemeinen Charakter der übrigen Reichsratsmitglieder angepaßt.

Alle Reichsratsmitglieder können während ihres Aufenthalts am Sitz des Reichsrats nur an diesem als Zeugen oder Sachverständige vernommen werden, an einem anderen Orte nur mit Genehmigung des Reichsrats[99]). Diese Vorschriften gelten auch für die Kaufmanns- und Gewerbegerichte[100]). Eine Abweichung hiervon bedarf der Genehmigung des Reichsrats, auch dann, wenn die Reichsratsmitglieder ihre Bereitwilligkeit, sich anderswo verhören zu lassen, erklären; denn man hat ihnen kein subjektives, verzichtbares Recht gewähren, sondern eine objektive Norm setzen wollen[101]).

Ähnlich sind auch weitere Privilegien. Die Reichsratsmitglieder haben das Recht, die Berufung zum Schöffen-[102]), zum Geschworenenamt[103]) und zum Beisitzer eines Seeamts[104]) abzulehnen.

Ob weitere Sonderbestimmungen in verschiedenen Gesetzen auf die Reichsratsmitglieder zutreffen, hängt davon ab, ob man dem Reichsrat den Charakter einer „gesetzgebenden Versammlung" zubilligt.

Die Gesetze werden vom Reichstag beschlossen (Art. 68 Abs. 2), dem Reichsrat steht dagegen nur ein Einspruchsrecht zu (Art. 74/75). Faßt man den Begriff ganz eng, dann ist nur der Reichstag eine gesetzgebende Versammlung. Es ist aber zu bedenken, daß auch der Reichsrat ein Faktor der Gesetzgebung ist, wenn seine Macht auch an die des Reichstags bei weitem nicht heranreicht. Erhebt der Reichsrat Einspruch gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz,

---

[99]) Die §§ 382, 402 ZPO. und §§ 50, 72 StPO.

[100]) GewGerG. vom 27. Sept. 1901 § 43. RG. betr. Kaufmannsger. v. 6. Juni 1904 § 16.

[101]) Querfurth S. 19.

[102]) GVG. § 35.

[103]) GVG. § 84.

[104]) Ges. v. 27. Juli 1877, § 10, falls man den Charakter des Reichsrats als einer gesetzgebenden Versammlung bejaht.

so kann dies nur durch eine nochmalige Beschlußfassung mit $^2/_3$ Mehrheit oder, wenn diese nicht erreicht wird, nur durch Volksentscheid durchgesetzt werden. Da das letztere bisher nie, das erstere sehr selten vorgekommen ist, wirkt sich der Reichsrat, wenn auch nicht rechtlich, so doch faktisch als ein obligatorischer Gesetzgebungsfaktor aus[105]).

Faßt man den Begriff der „gesetzgebenden Versammlung" weiter und sieht als gesetzgebend jede Tätigkeit an, die verfassungsmäßig erforderlich ist oder unterbleiben muß, um ein Gesetz wirklich zustande zu bringen, dann ist auch der Reichsrat eine gesetzgebende Versammlung.

Bejaht man den Charakter der gesetzgebenden Versammlung[106]), dann steht dem Reichsrat und seinen Mitgliedern ein erhöhter strafrechtlicher Schutz zu. Mit Zuchthaus nicht unter fünf Jahren oder mit Festungshaft von gleicher Dauer wird bestraft, „wer es unternimmt, den Senat oder die Bürgerschaft einer der freien Hansestädte, eine gesetzgebende Versammlung des Reichs oder eines Bundesstaats auseinander zu sprengen, zur Fassung oder Unterlassung von Beschlüssen zu nötigen oder Mitglieder aus ihnen gewaltsam zu entfernen" (§ 105 StGB.). Ebenso wird, „wer ein Mitglied einer der vorbezeichneten Versammlungen durch Gewalt oder durch Bedrohung mit einer strafbaren Handlung verhindert, sich an den Ort der Versamm-

[105]) Poetzsch, DJZ. 1925 S. 1545: „indem der Reichsrat Einspruch erhebt, wahrt er die Interessen der Länder. Er hat dabei aber unabhängig von seiner föderativen Aufgabe auch allgemein die Funktion eines zweiten Organs der Gesetzgebung, das darauf bedacht sein muß, daß undurchführbare Gesetze nicht zur Verkündung kommen." Bilfinger, Der Einfluß S. 133: „Da es zum Volksentscheid noch nie gekommen und also in diesem Sinne ein Gesetz gegen den Reichsrat noch nie erlassen worden ist, hat das negative Einspruchsrecht des Reichsrats bisher funktioniert wie ein Recht auf positive Zustimmung, wie ein Mitbeschließen."

[106]) Zustimmend Käckel, ZStrafrW. Bd. 41 S. 703; Schmidt Einf. in die Rechtswissenschaft S. 95. Für diese Auffassung spricht auch, daß in dem § 35 GVG., in dem es früher hieß, „gesetzgebende Versammlung", jetzt in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. März 1924 neben anderen gesetzgebenden Organen auch der Reichsrat aufgezählt ist.

lung zu begeben oder zu stimmen, mit Zuchthaus bis zu fünf Jahren oder mit Festungshaft von gleicher Dauer bestraft."

Alle Mitglieder des Reichsrats erhalten Freikarten auf den deutschen Reichseisenbahnen und zwar sowohl die Hauptbevollmächtigten in Höhe der dem Lande zustehenden Stimmenzahl, wie auch die stellvertretenden Bevollmächtigten mit dem Sitz in Berlin[107]). Die Provinzialvertreter erhalten ferner eine Entschädigung, ebenso ihre Stellvertreter, wenn sie zur Teilnahme an Verhandlungen des Reichsrats berufen sind[108]).

[107]) Drucks. des RT. Nr. 2344; Sitz. Ber. 1920 21 und Sitz. v. 28. Juni 1921 S. 4216 B.

[108]) VO. über die Entschädigung der von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellten Mitglieder des Reichsrats vom 7. Nov. 1922 und VO. über diese Verordnung vom 28. Sept. 1923.

III. Abschnitt.

§ 10. Bestrebungen zur Änderung der Rechtsstellung der Provinzialvertreter in der preußischen Gesetzgebung.

Das Institut der preußischen Provinzialstimmen im Reichsrat ist von verschiedenen Seiten kritisiert und bekämpft worden, sowohl aus rechtlichen Erwägungen, wie aus politischen Gründen. Die rechtliche Betrachtung zeigt, daß es „eine Anomalie ist, daß „preußische Stimmen" in einer Vertretung der Einzelstaaten auch die freien Stimmen der preußischen Provinzen sein können, die gegen die Staatsregierung abgegeben werden können, kurz: die partielle Durchbrechung des reinen Staatenvertretungsgedankens durch die, ja prinzipiell abgelehnte, Idee des Staatenhauses"[109]). Der politische Grund liegt in der starken föderalistischen Strömung, die, wie in allen Einzelstaaten, auch in Preußen in den Jahren nach Weimar hervorgetreten ist[110]). Die Weimarer Verfassung wurde noch unter der bei der Mehrheit vorherrschenden Einstellung geschaffen, daß die Unitarisierung des Reichs nur über ein geschwächtes, in seine Provinzen dezentralisiertes Preußen zu erreichen sei. Die Einführung der Provinzialstimmen war ein Schritt auf dem Wege zur Provinzialautonomie, zugleich eine Aufforderung an Preußen, diesen Weg weiter zu gehen und durch Ausbau der Autonomie den Provinzen allmählich die Stellung

---

[109]) Bilfinger, Der dtsche Föderalismus S. 56.

[110]) Anschütz, Der dtsch. Föderalismus S. 19ff.; Waldecker S. 50: „Tatsache ist jedenfalls, daß das Reich trotz der zahlreichen unitarischen Elemente der RV .... sich nicht nach der Seite des Einheitsstaates hin entwickelt hat. Das Reich steht heute ausgesprochen im Zeichen des Föderalismus und ist schwächer als je." Vgl. für die südd. Staaten das Bamberger Progr. v. 19. Sept. 1920.

von Ländern zu geben. Preußen ist diesen Weg nicht konsequent zu Ende gegangen. Zwar hat die preußische Verfassung den Provinzen eine Vertretung bei der Gesetzgebung und Verwaltung Preußens im Staatsrat gegeben (Art. 31 preuß. Verf.), aber die in Art. 22 pr. Verf. den Provinzen versprochene Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Provinzen hat man, vorläufig wenigstens, fallen lassen. Der von dem Staatskommissar für Verwaltungsreformen, Drews, ausgearbeitete Entwurf[111]), der den Provinzen weitgehendst auf dem Wege der Autonomie entgegenkam, hat sowohl bei dem preußischen Landtag, wie bei den Provinziallandtagen überwiegend Ablehnung gefunden[112]).

Mit der wachsenden Festigung der politischen Verhältnisse und der Entwicklung im föderalistischen Sinne traten in Preußen Bestrebungen hervor, die die Schwächung Preußens im Reichsrat bekämpften und eine einheitliche Stimmabgabe Preußens herbeiführen wollten. Zahlreiche Anregungen und Anträge im Reichstag und vor allem im Preußischen Landtag suchten eine Änderung des bestehenden Rechtszustandes in dieser Richtung herbeizuführen[113]). Dies hat dazu geführt, daß am 15. Januar 1925 ein Gesetz im Preuß. Landtag beschlossen wurde, das die Bestimmungen des Gesetzes vom 3. Juni 1921 in mehrfacher Hinsicht abänderte. Die Bestimmungen dieses Gesetzes, das durch den Einspruch des Staatsrats nicht zur Verkündung kam,

---

[111]) Der Entw. steht im ersten ErgBd. zum Hdb. d. kommunal. Verfassungs- und Verw.R. 1921 S. 150ff.

[112]) Poetzsch: Vom Staatsl. unt. d. Weim. Verf. S. 73: „Der Gedanke, die Provinzialautonomie zu stärken, ist zwar weiter verfolgt worden, hat aber bisher keine wesentlichen Änderungen im Verhältnis des Staates zu den Provinzen herbeigeführt. Der bereits im Juli 1919 aufgestellte Entw. über die Erweiterung der Selbständigkeitsrechte der Provinzialverbände — Drucks. der preuß. verfassungg. Versamml. Nr. 604 — scheiterte im Ausschuß."

[113]) Abg. Lauscher, Sitz. d. RT. v. 1. Juli 1922, StenBer. S. 8234; im preuß. LT. wurde am 9. Juli 1923 ein Antrag eingebracht, durch den das preuß. Staatsmin. ersucht wurde, einen Gesetzentw. einzubringen, der „die einheitliche Abgabe der preuß. Stimmen in den Vollversammlungen des RRats gewährleistet."

seien, soweit sie die Rechtsstellung der Provinzialvertreter betreffen, hier hervorgehoben:

Das Gesetz vom 3. Juni 1921 wird, wie folgt, geändert[114]):

2. § 6 erhält folgenden Abs. 3:

(3) Im Falle der Behinderung ist jedes Mitglied verpflichtet, mit der Stellvertretung seine gewählten Vertreter zu beauftragen.

4. Der § 8 erhält folgende Fassung:

(1) Die Vorschläge über die Stimmabgabe im Reichsrat werden zwischen den bestellten und den gewählten Reichsratsmitgliedern vorberaten. Kommt hierbei eine Einigung nicht zustande, so hat jedes der gewählten Mitglieder das Recht. eine nochmalige Beratung des Gegenstandes mit dem Staatsministerium zu verlangen.

(2) Das Ergebnis der Vorberatung wird durch Mehrheitsbeschlüsse festgestellt. Bei der Beratung mit dem Staatsministerium werden die Stimmen der Staatsminister oder ihrer Stellvertreter einzeln abgegeben, wobei jede Stimme eines Ministers oder seines Stellvertreters mit der Zahl der gewählten Mitglieder und jede Stimme der gewählten Mitglieder mit der Zahl der Minister vervielfacht wird. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Ministerpräsidenten oder seines Stellvertreters den Ausschlag.

(3) In den Ausschüssen des Reichsrats führt ein vom Staatsministerium bestimmtes Mitglied die Stimme Preußens.

(4) In den Vollsitzungen des Reichsrats werden die Stimmen Preußens gemäß der Entscheidung der Vorberatung einheitlich durch ein vom Staatsministerium bestimmtes Mitglied abgegeben. Jedem gewählten Mitglied steht hierbei das Recht zu, seine von dem Beschluß der Vorberatung abweichende Stellungnahme im Reichsrat bekannt zu geben.

---

[114]) Das Gesetz wurde beschlossen als Gesetz über die Änderung des Gesetzes über die Bestellung der Mitglieder des RRats durch die Prov.-Verwaltungen am 15. Jan. 1926.

(5) Ist die Zahl der im Reichsrat auf Preußen entfallenden Stimmen ungerade, so ruht bei den Vorberatungen mit dem Staatsministerium die letzte dem Staatsministerium zustehende Stimme."

Gegen dieses Gesetz hat der Staatsrat gemäß Art. 42 Abs. 1 pr. Verf. Einspruch innerhalb der verfassungsmäßigen Frist erhoben[115]). Das Gesetz kam deshalb nicht zur Verkündung; es muß dem Landtag zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt werden und mit $^2/_3$ Mehrheit erneut beschlossen werden, wenn es gültig werden soll (Art. 42 Abs. 3 pr. Verf.). Bisher ist das nicht geschehen, da aber ein Änderungsgesetz auf derselben Grundlage dem Landtag vorgelegt werden soll[116]), wird zu dem obigen Gesetzentwurf kurz Stellung genommen.

Die Ergänzung zu § 6 will gesetzlich festlegen, was praktisch in den meisten Fällen schon so gehandhabt wurde. Man will durch die gesetzliche Regelung ausschließen, daß ein Provinzialvertreter im Falle der Behinderung sich entweder gar nicht vertreten läßt oder sich nicht seines gewählten Stellvertreters bedient[117]).

Besonders wichtig aber ist die Neuregelung des § 8. Man will hier eine einheitliche Stimmabgabe aller preußischen Stimmen erreichen und zwar dadurch, daß man die Entscheidung darüber, wie abgestimmt werden soll, in die Vorberatungen einer preußischen Kurie verlegt. Kommt bei dieser Vorberatung zwischen den vom Staatsministerium bestellten Vertretern und den Provinzialvertretern eine Einigung nicht zustande, dann soll jeder der überstimmten Provinzialvertreter das Recht haben, eine Beratung mit dem Staatsministerium selbst zu verlangen. Es ist also gewisser-

---

[115]) Einspruch des Staatsrats vom 30. Januar 1926, Drucks. Nr. 2100.

[116]) Verschiedene Parteien haben einen neuen Urantrag gestellt, der Vorberatung, Mehrheitsbeschluß und einheitliche Stimmabgabe vorsieht, die aber nicht möglich sein soll, wenn die Minderheit mehr als 10 Stimmen betragen hat (vgl. DJZ. 1926 Heft 10 S. 728).

[117]) Abg. Badt, Preuß. Landtag 110. Sitzung vom 16. Dezbr. 1925, StenBer. S. 7579.

maßen eine zweite Instanz geschaffen, in der jeder Teil Gelegenheit hat, seine Gründe vorzubringen und den anderen Teil zu überzeugen. Bei dieser zweiten Beratung hat man nicht jedem Mitglied e i n e Stimme gegeben, denn dann hätten acht Stimmen der Minister dreizehn Stimmen der Provinzialvertreter gegenübergestanden. Man hat die rechnerische Lösung gefunden, daß die Gesamtheit der Minister genau soviel Stimmen haben soll, wie die Gesamtheit der Provinzialvertreter. Die Minister stimmen einzeln ab, so daß sie die Möglichkeit haben, auch gegen einen vorherigen Beschluß des Kollegiums zu stimmen.

Die unter § 8 Abs. (5) gegebene Bestimmung sieht die Möglichkeit vor, daß Preußen eine weitere Stimme im Reichsrat erhält. Sollte diese Stimme, was durch Gesetz bestimmt werden muß (§ 7 des preußischen Gesetzes) dem Staatsministerium zustehen[118]), so soll diese Stimme bei der Vorberatung in der preußischen Kurie nicht mitgezählt werden. Hierdurch soll bei den Vorberatungen die Parität gewahrt werden.

Die obigen Bestimmungen stehen zunächst teilweise im Widerspruch mit der RV. Aus dem ganzen Werdegang des Art. 63 ergibt sich, daß die preußischen Stimmen reichsrechtlich keine Einheit bilden sollen. Man wollte den preußischen Provinzen ein gewisses Maß selbständiger Reichspolitik ermöglichen; das ist aber nur möglich, wenn die Provinzstimmen unmittelbar und selbständig im Reichsrat abgegeben werden. Das Gesetz vom 15. Januar 1926 schließt das aber aus, verlegt vielmehr die Entscheidung über die Stimmabgabe in eine Vorberatung. Der Mehrheitswille dieser Vorberatung soll dann maßgebend für die gesamten preußischen Stimmen sein, die durch einen von der Regierung bestellten Vertreter abgegeben werden sollen. Es wird auf einem Umwege die Bindung an Instruktionen des Staatsministeriums auch für die Provinzialvertreter eingeführt. Denn es ist zu bedenken, daß, wenn auch recht-

---

[118]) Das ist geschehen durch Gesetz über die Führung der 27. preuß. Stimme im RRat vom 15. Mai 1926.

lich die Möglichkeit gegeben ist, daß die Staatsminister durch die geschlossene Front der Provinzialvertreter plus einem dissentierenden Staatsminister majorisiert werden, in Wirklichkeit die Sachlage umgekehrt sein wird. Da werden einem geschlossenen Ministerium die parteipolitisch verschieden eingestellten Provinzialvertreter wohl niemals einheitlich gegenüberstehen. Es ist bis jetzt jedenfalls noch nicht vorgekommen, daß sämtliche oder fast sämtliche Provinzialstimmen gegen die Regierungsstimmen geschlossen abgegeben sind.

Die Provinzialvertreter würden also in der Mehrzahl der Fälle überstimmt werden, und es würde damit das den Provinzen in Art. 63 gewährte Recht so gut wie illusorisch gemacht. Ein Ersatz kann auch nicht darin erblickt werden, daß es den gewählten Mitgliedern Preußens frei stehen soll, ihre von dem Beschluß der Vorberatung abweichende Meinung im Plenum des Reichsrats bekannt zu geben. Sie werden hierdurch im Plenum kaum Einfluß ausüben, da die dort sitzenden Länderbevollmächtigten alle ihre Instruktionen in der Tasche haben. Eine Regelung, wie sie im Gesetze vom 15. Januar 1926 vorgesehen wird, widerspricht der RV, ist also reichsrechtlich nichtig (Art. 13)[119]). Das Gesetz steht aber auch im Widerspruch zur preußischen Verfassung. Das Staatsministerium ist dem Landtag für alle Regierungshandlungen verantwortlich (Art. 46 pr. Verf.). Zu den wichtigsten Aufgaben des Staatsministeriums gehört die Vertretung des Staates nach außen hin (Art. 49), und darunter fällt auch die Vertretung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs im Reichsrat. Das Staatsministerium ist dem Landtag verantwortlich für die Führung der preußischen Regierungsstimmen und ist verpflichtet,

[119]) Auf denselben Standpunkt stellt sich der Staatsrat in der Begründung seines Einspruchs, preuß. LdtDrucks. Nr. 2100. Ebenso Wittmayer, Preußen im RRat S. 293: „Es kommt der kaum reichsverfassungsmäßige und den Sinn der Prov.-Vertretungen zerstörende Widersinn hinzu, daß die Prov.-Vertreter auf Umwegen der Instruktion ausgesetzt werden.“

A. A. W. Jellinek in Vossische Ztg. v. 6. Nov. 1925.

irgend welche Beschlüsse des Landtags hierbei zu beobachten. Durch das Gesetz vom 16. Januar 1926 wird aber die Entscheidung über die Stimmabgabe dem Staatsministerium aus der Hand genommen und in eine Vorberatung verlegt, in der über die Haltung Preußens im Reichsrat zwischen den Ministern und Funktionären abgestimmt wird, die dem Landtag nicht verantwortlich sind und auf deren Auswahl der Landtag keinen Einfluß hat. Das Staatsministerium wird damit dem Landtag verantwortlich für etwas, was es unter Umständen selbst nicht, oder jedenfalls in seiner Mehrheit nicht gewollt hat. Die Ministerverantwortlichkeit wird hierdurch zu einer leeren Fiktion[120]).

Abgesehen von diesen rechtlichen Erwägungen würde die Durchführung auf außerordentliche Schwierigkeiten stoßen. Macht ein Provinzialvertreter des öfteren von dem Rechte Gebrauch, bei Nichteinigung mit den bestellten Vertretern eine Beratung des Gegenstandes mit dem Staatsministerium zu verlangen, so würde das zu einer außerordentlichen Belastung der Staatsminister und zu einer unerträglichen Verzögerung in dem Geschäftsbetriebe des Reichsrats führen. Da ein Provinzialvertreter jederzeit eine Beratung mit dem Ministerium verlangen kann, würde der preußische Stimmführer im Reichsrat an der Abgabe der preußischen Stimmen gehindert. Er müßte sich entweder die Abgabe seiner Erklärung bis zur nächsten Sitzung vorbehalten, oder es müßte — bei dem Stimmgewicht Preußens das Wahrscheinliche — eine Vertagung eintreten. In jedem Falle würde das, besonders in dringenden Fällen, zu einer unerträglichen Verschleppung führen.

Die obigen Bestimmungen sind aus dem politischen Bestreben erwachsen, eine einheitliche Stimmführung Preußens im Reichsrat um jeden Preis herbeizuführen. Sie bringen aber statt einer Verbesserung, jedenfalls rechtlich betrachtet, eher eine Verschlechterung. Deshalb ist der vom Staatsrat erhobene Einspruch zu begrüßen.

---

[120]) Abg. Bäcker, Preuß. Ldtg.-Sitz. v. 15. Jan. 1926, StenBer. S. 8026.

Es muß festgestellt werden, daß das rechtlich durchaus widerspruchsvolle und unerfreuliche Institut der Provinzialstimmen im Reichsrat durch ein preußisches Landesgesetz allenfalls umgangen, aber nicht gelöst werden kann. Die Vertretung der Provinzen im Reichsrat rührt an Grundgedanken der Weimarer Verfassung, und nur durch eine offene Änderung der Reichsverfassung kann eine endgültige und befriedigende Lösung gefunden werden.

Lebenslauf.

Am 23. Mai 1902 wurde ich zu Humfeld in Lippe als Sohn des Gutsbesitzers Ludwig Corbach und seiner Ehefrau Marie, geb. Meyer, geboren. Ich besuchte zunächst die Volksschule, danach das humanistische Gymnasium zu Lemgo, an dem ich Ostern 1921 die Reifeprüfung bestand.

Seit 1922 widmete ich mich dem juristischen Studium. Ich studierte 3 Semester in München und 4 Semester in Göttingen. Am 9. März 1926 legte ich die erste juristische Prüfung am Oberlandesgericht Celle ab. Ich promovierte dann bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen, vor der ich die mündliche Prüfung am 14. Juli 1926 bestand.